

Bruk av hijab i politi og rettsvesen?

En rammeanalyse av norske institusjoners argumentasjon

Tone Morland Spigseth



Masteroppgave i statsvitenskap, Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Mai 2010

Forord

Først og fremst vil jeg takke min veileder Hege Skjeie for smittende entusiasme og gode, fyldige tilbakemeldinger. Takk også for at jeg fikk være med på DEMDI-konferansen januar 2009.

Takk til familie og venner for engasjerende diskusjoner, herlig avkobling, og toleranse for min periodevis asosiale oppførsel. Dere har hatt troa på meg og gitt meg god støtte gjennom denne perioden. En spesiell takk skal mamma få for verdifull korrekturlesning på tampen av prosjektet.

Jeg har vært spesielt heldig med studiemiljøet på masterkullet, så jeg vil takke mine studievenner for tida vi har hatt sammen. Dere har gjort hverdagene morsommere, med absurde diskusjoner og livlige fester til langt på natt. Takk til Iselin for å ha gjort de lange kveldene på Blindern utholdelige, med din sære humor og vår felles begeistring for å flykte inn i en alternativ virkelighet.

Øyvind, sist men ikke minst, du har vært støttende, forståelsesfull og tålmodig i en periode hvor jeg har vært selvsentrert med krappe humørsvigninger. Takk! Og takk til Orerønningen 10 for ro og fred med en fantastisk utsikt, når livet på Blindern ble for intenst.

Oslo, mai 2010

Tone M. Spigseth

Antall ord: 37 934

Innhold

FORORD.....	III
INNHold	V
1. INTRODUKSJON.....	1
1.1 DEBATT OM HIJAB I OFFENTLIGHETEN	1
1.2 TEMA FOR OPPGAVEN: HIJAB I POLITI OG RETTSVESEN.....	2
1.3 PROBLEMSTILLING	3
1.4 NORSK TILNÆRMING TIL BRUK AV HIJAB I OFFENTLIGHETEN	6
1.4.1 Ringvirkninger	8
1.5 OPPGAVENS STRUKTUR.....	10
2. TEORETISK RAMMEVERK.....	11
2.1 HVA SLAGS FLERKULTURELT SAMFUNN ER ØNSKELIG?	11
2.1.1 Behovet for medborgerskap.....	12
2.2 TAYLORS MULTIKULTURALISME	13
2.3 LIMET I FLERKULTURELLE SAMFUNN.....	15
2.4 HENSYN TIL GRUPPER FREMFØR INDIVIDER?	17
2.5 KULTUR SOM HINDER FOR INTEGRERING?	18
2.6 EN NØYTRAL OFFENTLIGHET	20
3. RETTSLIG BAKGRUNN	23
3.1 NORSK PRAKSIS FØR POLITIDEBATTEN	23
3.2 OVERNASJONAL RAMME	26
4. ANALYTISK RAMMEVERK.....	30

4.1	RAMMEANALYSE MED DISKURSIVT FOKUS	30
4.1.1	<i>Bacchi – "What's the problem (represented to be)?"</i>	31
4.2	INNRAMMINGER OG PROBLEMREPRESENTASJONER I DEBATTENE OM HIJAB I POLITI..... OG RETTSVESEN	32
4.2.1	<i>Hvordan avdekke innrammingene og problemrepresentasjonene?</i>	33
4.3	EFFEKTENE AV INNRAMMINGENE OG REPRESENTASJONENE	35
4.4	METODISKE REFLEKSJONER	38
3.4.1	<i>Utvalg og avgrensing av debatten</i>	39
5.	HIJAB I POLITIET - TRE INNRAMMINGER.....	42
5.1.1	<i>Politidirektoratets innramming</i>	42
5.1.2	<i>Justis- og politidepartementets innramming</i>	44
5.1.3	<i>Likestillings- og diskrimineringsombudets innramming</i>	49
5.1.4	<i>Justisdepartementets nye innramminger</i>	51
6.	HØRING OM BRUK AV RELIGIØSE OG POLITISKE PLAGG OG SYMBOLER I DOMSTOLENE.....	54
6.1	DOMSTOLADMINISTRASJONENS INNRAMMING.....	54
6.2	GENERELT OM HØRINGSINSTANSENE'S REPRESENTASJONER	60
6.3	PROBLEMREPRESENTASJONER MED DOMSTOLENE I FOKUS	64
6.3.1	<i>Hensynet til diskrimineringsvern og likebehandling utfordres</i>	65
6.3.2	<i>Nøytralitetsinnrammingen utfordres</i>	68
6.3.3	<i>Ulike tilnærminger til representasjonshensynet</i>	71
6.3.4	<i>Oppsummering av problemrepresentasjonene med fokus på domstolenes interesser</i>	73
6.4	PROBLEMREPRESENTASJONER MED MINORITETSINTERESSER I FOKUS	74

6.4.1	Religiøse minoriteter har problemet	75
	Behov for forbudet?	79
	Forholdsmessighet mellom mål og midler?	80
	Hensyn til integrasjon	87
	Signaleffekter og ringvirkninger	89
6.4.2	Oppsummering av representasjonene som fokuserer på de religiøse minoritetenes interesser	91
6.4.3	Samene har problemet	92
7.	HVILKE INNRAMMINGER VINNER FREM? EFFEKTER AV INNRAMMINGENE OG AKTØRENES POSISJONERING	94
7.1	VOICE - HVILKE STEMME BLE (IKKE) HØRT?	95
7.2	OVERSIKT OVER HØRINGSINSTANSENES POSISJONERING	96
7.3	NØYTRALITET OG LIKEBEHANDLING.....	97
7.4	KONKURRERENDE REPRESENTASJONER AV RETTIGHETSPØRSMÅLET	98
7.5	KONKURRERENDE REPRESENTASJONER AV NØYTRALITET OG TILLIT.....	101
7.6	INTEGRERINGSASPEKTET.....	104
7.7	AVSLUTNING.....	106
8.	KILDELISTE	109
TABELL 6.1: OVERSIKT OVER INSTANSENE SOM BLE INVITERT TIL Å DELTA I HØRINGEN OM BRUK AV RELIGIØSE OG POLITISKE SYMBOLER OG PLAGG I DOMSTOLENE.....		61
TABELL 6.2: OVERSIKT OVER INSTANSENE SOM SVARTE PÅ HØRINGEN OM BRUK AV RELIGIØSE OG POLITISKE SYMBOLER OG PLAGG I DOMSTOLENE		62

1. Introduksjon

1.1 Debatt om hijab i offentligheten

Spørsmålet om bruk av hijab i offentligheten¹ har vakt engasjement over hele Europa, enten det er skolejenter, universitetsstudenter, trikkeførere, butikkmedarbeidere, polititjenestekvinner eller dommere det er snakk om. Debattene er ofte følelsesladde og uforsonlige, og mye står tilsynelatende på spill uansett hvilken side av skyttergraven man befinner seg på. Det er altså grunn til å undre seg over hva denne problemstillingen egentlig dreier seg om. Blant temaene som virvles opp, står liberale prinsipper om likestilling og religionsfrihet, statlig nøytralitet, og hvordan man bør integrere innvandrere i samfunnet sentralt (Skjeie 2007:143). I et større perspektiv handler disse debattene om hijabbruk altså om hva slags (flerkulturelt) samfunn som er ønskelig, hva slags rolle religion bør ha i offentligheten og hva slags avveininger som bør tas mellom ulike typer rettigheter. Den nye flerkulturelle og flerreligiøse hverdagen skaper således nye dilemmaer for myndighetene. Interessant nok er det store variasjoner i hvordan de europeiske landene tilnærmer seg spørsmålet om denne typen religiøs uttrykksform i offentligheten. I Frankrike er det for eksempel forbudt å bruke hijab og andre ”iøyenfallende” religiøse symboler eller plagg i den offentlige skolen. Sverige og Storbritannia har en mer liberal praksis. Der har de åpnet for bruk av hijab både i politiet og domstolene.

Debattene om bruk av hijab preges ofte av at man argumenter ut fra sin forståelse av hva hijab er. På den ene ytterkanten finner vi argumenter som knytter bruken av hijab til islamistisk ideologi; ”hijab er en politisk uniform som står for en totalitær, antidemokratisk og fascistisk ideologi. Og ifører du deg hijab så sympatiserer du direkte eller indirekte med de voldelige islamistene” (Hege Storhaug i Dagsavisen 07.04.04). På den andre siden defineres hijab ofte som ”bare et lite tøyestykke” (se for eksempel Muhammad Usman Rana i

¹ Med offentligheten mener jeg først og fremst utdanning og arbeidsliv.

Aftenposten 12.02.09). Flere kritikere av bruken poengterer at plagget er kjønnsdiskriminerende fordi kvinnen tvinges, presses eller indoktrineres til å skjule håret sitt for menn. Samtidig understreker flere muslimske kvinner at det er deres selvstendige valg å bruke plagget, og at bruken gir uttrykk for deres religiøse identitet (se for eksempel Høstmælingen 2004:67-72). Mange knytter derfor bruken også til retten til å uttrykke sin religion. Det er altså store uenigheter hva hijab betyr og symboliserer, og denne uenigheten finnes både blant muslimer og ikke-muslimer. Det arabiske ordet hijab kommer fra hajaba, som betyr å skjule eller å gjemme (Vogt, 2004:26). Hva som skal skjules, i hvilket omfang, og når dette skal skje, er det imidlertid uenighet om både blant skriftlærde og troende. Betegnelsen hijab brukes som regel om et slør som skjuler håret og eventuelt hals og nakke, og det er denne betydningen jeg legger til grunn i denne oppgaven. Med andre ord er det snakk om et avgrenset hodeplagg, og ansiktet synes.

1.2 Tema for oppgaven: Hijab i politi og rettsvesen

Temaet for denne oppgaven er mer konkret norsk policyutvikling knyttet til hijab i politi og rettsvesen. Dette kom på dagsorden høsten 2008, da en kvinne tok kontakt med Politidirektoratet med forespørsel om det var mulig å benytte hijab under utdanning ved Politihøgskolen og ved videre arbeid i politietaten. Politidirektoratet var i utgangspunktet positivt innstilt til å åpne for denne typen plagg til uniformen, og Justis- og politidepartementet fulgte opp og ba Politidirektoratet arbeide videre med hvordan forslaget til endring kunne gjennomføres. Da det så ut som om forslaget om en religiøst tilpasset politiuniform skulle få gjennomslag, startet imidlertid en opphetet debatt om denne praksisen kunne godtas. Etter noen uker med voldsom diskusjon i media, besluttet Justis- og politidepartementet å skrinlegge forslaget 20. februar 2009. Saken ble imidlertid ikke avsluttet med dette. Likestillings- og diskrimineringsombudet tok nemlig opp saken på eget initiativ, etter mistanke om brudd på likestillingsloven og/eller diskrimineringsloven. De ba Justis- og politidepartementet derfor begrunne hvorfor de ikke tillot bruk av hijab og andre religiøse hodeplagg i politiet. Etter å ha mottatt begrunnelser fra departementet har ombudet januar 2010 slått fast at Justis- og politidepartementet bryter likestillingsloven § 3 og diskrimineringsloven § 4 med sin beslutning om å utelate hijab og andre religiøse plagg fra

politiet. Dette er Justis- og politidepartementet uenige i, og saken er i skrivende stund hos Likestillings- og diskrimineringsnemnda for videre behandling i juni 2010.

Det er liten tvil om at Justis- og politidepartementet tok hensyn til den offentlige skepsisen til innføring av religiøse plagg i politiet da de besluttet å utelukke religiøse hodeplagg fra uniformen. Spørsmålet er om denne debatten og departementets konklusjon kan gi ringvirkninger til andre offentlige arenaer. Et halvår etter departementets avgjørelse falt, foreslo Domstoladministrasjonen å forby religiøse og politiske symboler og plagg blant fagdommere, vigslere, protokollførere, rettsbetjenter og saksbehandlere i domstolene. Dette forslaget ble sendt ut på høring 20. august 2009. ”Bakgrunnen for at dette nå tas opp er i første rekke den diskusjonen som har oppstått i 2009 om bruk av hijab i politiet”, skrev Domstoladministrasjonen i sitt høringsnotat. Selv om spørsmålet ennå ikke er aktualisert, ville de avklare reglementet i forkant av en eventuell henvendelse. I januar 2010 kom høringssvarene, og Domstoladministrasjonen har ennå ikke (våren 2010) konkludert i saken.

Min påstand er at disse to prosessene samlet viser en ny måte å tilnærme seg spørsmål om bruk av hijab i Norge, med en mer negativ holdning til bruken enn tidligere.

1.3 Problemstilling

I denne oppgaven er det altså to viktige debatter om bruk av hijab i offentligheten som står i sentrum. Disse debattene avgrenses *institusjonelt*, og det er de ulike institusjonenes *argumentasjon* slik de fremstår i politiske dokumenter som er gjenstand for min analyse.

Jeg henter inspirasjon fra forskningsprosjektet Veil (Values, Equality and Differences in Liberal Democracies) som undersøker ulike europeiske lands² tilnærming til spørsmålet om hijabbruk i offentligheten. En av prosjektets hypoteser er at måten man ”rammer inn” bruken av hijab på er viktig for en eventuell regulering av bruken. Ved å knytte bruken av hijab i offentligheten til bestemte temaer og problemstillinger, skaper man et bestemt

² Studien tar for seg de åtte landene Danmark, Frankrike, Østerrike, Storbritannia, Tyskland, Nederland, Hellas og Tyrkia, for mer informasjon om prosjektet se URL: <http://www.veil-project.eu> [lastet ned 14.11.09].

forståelsesmønster av fenomenet. Dette kan være førende for hva slags politikk på feltet man ender opp med (Kilic m.fl. 2008:403).

Denne hypotesen tar jeg utgangspunkt i for min analyse. Ved å se nærmere på hvilke temaer som knyttes til bruken av hijab i politi og rettsvesen, kan jeg få et inntrykk av hvilke ulike liberale prinsipper som vektlegges, og hvilke tilnærminger man har til spørsmålet. En bestemt måte å ramme inn spørsmålet på, kalles en *innramming*. Blant temaene jeg antar vil stå sentralt er *i)* rettighetsspørsmål knyttet til likestilling, religionsfrihet og diskrimineringsvern, *ii)* statlig nøytralitet i forhold til religionens posisjon i offentligheten og *iii)* integreringsspørsmål knyttet til multikulturell tilrettelegging.

De to beslutningsprosessene som skal studeres er forskjellige. Politidebatten utspilte seg først og fremst i mediene, og det var få institusjoner som deltok i den faktiske beslutningsprosessen. Diskusjonen i forbindelse med bruk av hijab i domstolene var mer demokratisk, i den forstand at sentrale institusjoner ble invitert til å delta i en høringsrunde. Domstolsdebatten kan dermed gi et bredere inntrykk av hvordan spørsmålet om hijab i offentligheten forstås. Analysen vil derfor konsentrere seg mest om domstolshøringen. Jeg vil imidlertid undersøke hva slags innramminger som preger begge debattene. Siden politidebatten utgjorde utgangspunktet for domstolshøringen, er det interessant å se om de dominerende innrammingene fra politidebatten gjenspeiles i domstolshøringen.

De dominerende innrammingene kan gi ulike typer effekter. For det første kan de gi konkrete konsekvenser gjennom de tiltakene som anbefales iverksatt. I tillegg kan innrammingene påvirke hvordan spørsmålet blir oppfattet i befolkningen generelt, og de kan bidra til å skape bestemte forståelser av personer som bærer hijab og andre religiøse plagg. Disse effektene vil jeg diskutere hovedsakelig ut fra innrammingene som gjør seg gjeldende i domstolshøringen. I forbindelse med denne høringen er det også interessant å se hvordan de ulike typene aktører som deltar forholder seg til forslaget om forbud av religiøse og politiske plagg og symboler. Er det en sammenheng mellom type aktør og hvordan man oppfatter spørsmålet om bruk av hijab i domstolene?

Jeg har delt problemstillingen min opp i fire delspørsmål:

- *Hvordan rammes bruk av hijab inn i bestemte forståelsesmønstre i debattene om bruk av hijab i politiet og domstolene?*
- *Går de dominerende innrammingene fra politidebatten igjen i innrammingene i høringsrunden om bruk av religiøse hodeplagg i domstolene?*
- *Hvordan forholder de ulike typene aktører i høringsrunden seg til forslaget om å forby bruken av religiøse og politiske symboler og plagg i domstolene?*
- *Hva slags effekter kan de dominerende innrammingene gi?*

I og med at jeg skal undersøke argumentasjonen i politiske dokumenter, vil jeg benytte meg av tekstanalyse som metode. Mer spesifikt vil jeg ta i bruk et analytisk verktøy som er velegnet for å analysere forskjellige synspunkter i policyutvikling, kalt rammeanalyse. Dette verktøyet er en slags policyanalyse, men den har et diskursivt preg. Verktøyet er basert på tilnærminger utviklet av Carol Lee Bacchi (1999, 2009) og Mieke Verloo (2005). Til grunn for denne metodiske tilnærmingen ligger en forståelse av politiske problemer som noe *skapt* ut fra bestemte tolkninger og forståelser av et fenomen.

I andre typer analyser tar man gjerne et politisk problem for gitt, mens man for eksempel analyserer tiltakene som iverksettes og hvordan dette fungerer. I denne oppgaven ligger fokuset i stedet på at politiske problemer *skapes*, og de ulike tolkningene av *hva* som er et problem og *hvorfor* det er et problem, gir ulike handlingsbetingelser. Når man presenterer et fenomen på en bestemt måte, gjennom en viss *representasjon*, skaper man en bestemt forståelse av dette fenomenet hos mottageren, og lukker andre forståelser ute. Dermed blir visse handlingsalternativer attraktive, mens andre alternativer til handling stenges ute (Bacchi 1999:2). Det er altså *problematiseringene* som gjøres i tekstmaterialet, og effektene av disse som er det mest interessante for min oppgave, nettopp fordi det er så ulike måter å forstå hva dette spørsmålet dreier seg om.

Formålet med oppgaven er altså å synliggjøre disse ulike tilnærmingene til spørsmålet om hijab i offentligheten, og dermed belyse hvordan man avveier de ulike liberale prinsippene og

temaene som dette spørsmålet berører. I tillegg skal jeg diskutere hva slags effekter denne typen avveininger og problematiseringer kan gi, og se om det er noen forskjell på typen aktør ut fra hva slags forståelse av bruk av hijab som fremheves.

1.4 Norsk tilnærming til bruk av hijab i offentligheten

I Norge har man generelt hatt en åpen tilnærming til bruk av hijab i offentligheten. Fremskrittspartiets forslag fra 2004 om å forby hijab i skolen ble nedstemt i Stortinget (Innst. S. nr. 183 (2004-2005)), og uniformer i det private næringsliv og offentlige institusjoner som tollvesenet, forsvaret og helsevesenet har blitt tilpasset til religiøse hodeplagg. Debatter om bruk av hijab på skolen eller i arbeidslivet har vist at (deler av) den norske befolkningen ikke alltid er enig i den liberale praksisen, men bruken av hijab har likevel blitt forsvart av offentlige myndigheter, ut fra hensynet til religionsutøvelse eller som en kombinasjon av diskrimineringsvern på bakgrunn av religion og kjønn (Siim og Skjeie 2008:331, 334). I stortingsmeldingen ”Mangfold gjennom inkludering og deltakelse” (2003-2004), står det for eksempel:

Forutsatt at den enkelte selv ønsker det, er vedkommendes rett til å bære religiøst hodeplagg i utgangspunktet beskyttet av menneskerettighetene. Bruk av religiøst hodeplagg berører retten til religionsfrihet, retten til ikke-diskriminering, retten til ytringsfrihet og retten til privatliv (...) Regjeringen mener at alle i samfunnet, også arbeidsgivere, må forholde seg til at Norge er et samfunn med et mangfold av religioner og kulturelle uttrykk (St.mld nr. 49 (2003-2004):42).

Det er som sagt store variasjoner i hvordan myndighetene i Europa velger å regulere eller legge til rette for religiøs klesbruk. Veil-prosjektet jeg nevnte innledningsvis, undersøker hvordan europeiske stater imøtekommer spørsmålet om religiøst betinget påkledning i offentligheten. De identifiserer tre hovedkategorier av statlig respons; 1) generelle forbud 2) selektive reguleringer og 3) ingen restriktive reguleringer (Skjeie 2007:130, min oversettelse). Den første kategorien tar for seg land som i stor grad forbyr religiøse plagg og effekter i offentlige institusjoner. Land som Frankrike og Tyrkia passer i følge Veil inn her, i tillegg til enkelte tyske regioner. Neste kategori tar for seg stater som har en selektiv tilnærming til forbud. Det vil si at enkelte plagg, som *niqab* og *burka* rammes av forbud, mens andre plagg er tillatt. Forbudene kan også begrenses til enkelte virksomheter. Nederland passer inn i

denne kategorien. Den siste kategorien omhandler stater med liten grad av reguleringer. Her er alle former for plagg tillatt, og land som hører hjemme i denne kategorien er Danmark, Østerrike, Hellas og Storbritannia (Kilic m.fl. 2008:398).

Strengt sekulære stater som Frankrike og Tyrkia ser ut til å være mer tilbøyelige til å forby religiøse symboler fra offentlige arenaer, mens stater med tettere bånd mellom stat og kirke kan være mer inkluderende overfor bruk av religiøse plagg i offentligheten (Kilic m.fl. 2008:401). Norge er ikke med i Veils undersøkelse, men ut fra myndighetenes holdninger vi så eksempler fra over, kan Norge passe inn i kategorien ”ingen restriktive reguleringer”. Den tette koblingen mellom stat og kirke i Norge har bidratt til at myndighetene ser det som sitt ansvar å støtte eller legge til rette for minoritetsreligioner (Skjeie 2007:131). I 2006 gav imidlertid Utdanningsdirektoratet kommunene i Norge lov til å forby heldekkende hodeplagg som skjuler ansiktet i skolene.³ I tillegg ble de norske myndighetenes vurderinger av hijabbruk i offentligheten også mer sammensatt med spørsmålet om bruk av hijab i politiet. Det kan altså se ut til at den offentlige politikken de siste årene har beveget seg i en retning av kategorien ”selektiv regulering”.

Som sagt spilte den voldsomme medieoppmerksomheten en stor rolle i forbindelse med Justis- og politidepartementets beslutning om å forby hijab til politiuniformen. Men mediene viste ikke bare negative holdninger til spørsmålet. Oppmerksomheten rundt politihijaben varierte fra gladsaker om Norges gode integreringspolitikk som åpnet for at muslimske kvinner kunne bære sin hijab i politiet, til bekymrede meldinger om kvinners likeverd og ”snikislamisering” av Norge. Enkelte innlegg beskrev frustrasjon over hvordan et enkelt tøyestykke kunne få så mye oppmerksomhet, det var da ikke lenge siden norske kvinner gikk med skaut heller? Andre innlegg pekte med uro på koblingene mellom hijab og undertrykkelse, terror og tvang. Hvordan skulle det gå dersom muslimske hijabpolitikvinner skulle forsvare jødiske synagoger? Utallige definisjoner av islam, hijab, nøytralitet og feminisme ble presentert fra alle slags hold. Politikere, skribenter, studenter, professorer, muslimer og ikke-muslimer, kvinner og menn ville alle ha et ord med i laget. Definisjonene

³ Se Utdanningsdirektoratets nettsider, URL: <http://www.udir.no/Brev/lover-og-regler/tolkningsuttalelser/Bruk-av-hode--og-ansiktsplagg-i-skolene/> [lastet ned 18.04.10].

varierte også innad i gruppene, SV'ere var uenige med SV'ere, muslimer utfordret hverandres forståelser og feminister endte i snøballkrig over en brent hijab 8. mars.

Sett ut fra Justis- og politidepartementets beslutning, var Politiets Fellesforbunds rungende nei til hijab i politiet blant de mer tungtveiende innleggene i debatten. Med lederen Arne Johannessen i spissen, og muslimske politibetjenter med på laget, var hovedargumentet at uniformen burde være lik for alle, uten noen form for personlig verdimarkering (Aftenposten 05.02.09:7, Klassekampen 19.02.09:4). En undersøkelse utført av NRK viser at 96,3 prosent av om lag 2000 svarende politifolk ikke ønsket hijab i politiet⁴ (NRK 16.12.09). Blant befolkningen var heller ikke begeistringen stor for tanken om hijab i politiet. En meningsmåling utført for VG viste at 70 prosent av de spurte var negative til politihijab (VG nett 07.02.09).

I tillegg var den politiske motstanden mot forslaget om å åpne for hijabbruk stor, til tross for den innledningsvise begeistringen justisministeren uttrykte over at ”det ser ut som det er tverrpolitisk flertall for dette, med unntak fra FrP og deler av Høyre” (i VG 10.02.09:5). Justisministeren ble i stedet utsatt for sterkt press fra opprørte politikere som mente spørsmålet burde behandles i Stortinget (Klassekampen 11.02.09:5).

1.4.1 Ringvirkninger

Debatten om hijab i politiet påvirket ikke bare domstolene til å vurdere sin praksis på dette feltet. Debatten virvlet også opp spørsmål om hijab og andre religiøse plagg fremdeles burde tillates i Forsvaret og Tollvesenet. Tollvesenet hadde under politidebatten satt i gang arbeid med å utvikle en hijabmodell tilpasset deres uniform. Etter politidebatten har dette arbeidet imidlertid latt vente på seg, og underdirektør i Toll- og avgiftsdirektoratet Laila Bekkevold forklarer på e-post (15.02.10): ”Vi har per i dag ingen godkjente modeller av religiøse hodeplagg. Arbeidet med utvikling av religiøse hodeplaggmodeller vil være avhengig av toll- og avgiftsetatens nye vurdering av sakens ulike aspekter.”

⁴ Undersøkelsen ble sendt på e-post til alle ansatte i politiet. Om lag 30 prosent svarte på henvendelsen.

Av telefonsamtale med oberstløytnant Lars Hjerpsted (03.03.10), fremgår det at også Forsvaret tar en ny runde med vurderinger av dette spørsmålet etter debatten om politihijab. Det er tilrettelagt for religionsutøvelse i Forsvaret, og i tråd med denne bestemmelsen er det åpnet for bruk av religiøse symboler til uniformen som ”det enkelte trossamfunn identifiserer som så betydningsfulle (ikke-diskutable) i forhold til troen at disse må/skal bæres av vedkommende for å kunne identifiseres som medlem” (Forsvaret 2010⁵). Det er ingen konkrete bestemmelser knyttet til bestemte symboler, eller til hva som kan brukes i hvilke sammenhenger. Som reaksjon på politidebatten har man derfor utarbeidet et forslag til hvordan dette kan presiseres i reglementet. Hjerpsted kunne ikke si noe om innholdet i denne presiseringen før forsvarssjefen fikk kommentert forslaget. Per dags dato er det både kvinner med hijab og menn med turban i forsvaret, men antallet er ikke veldig stort.

Debatten om politihijab ser altså ut til å ha ringvirkninger til andre offentlige etater. Våren 2010 fikk debatten om bruk av religiøse plagg i offentligheten ny giv i kjølvannet av Frankrikes forslag om å forby plaggene niqab, burka og andre heldekkende plagg i det offentlige rom. Fremskrittspartiet har foreslått det samme for norsk offentlighet (dok 8:75 S (2009-2010)), men i innstillingen fra justiskomiteen går flertallet mot dette forslaget (innst. 249 S (2009-2010)). I tillegg tok deler av SV og Ap opp tråden fra Frps tidligere forslag om forbud av hijab i barneskolen, og bestilte en vurdering fra lovavdelingen i Justisdepartementet for å se hvorvidt et forbud ville være i strid med lovgivningen på feltet. Kristin Halvorsen (SV) uttalte at selv om hun ikke var sikker på om forbud var veien å gå, ønsket hun ikke å se barn med hijab i skolen, blant annet ”fordi det hemmer barns utvikling og deres mulighet til å ta selvstendige valg” (i Dagbladet 24.02.10). Selv om regjeringen til slutt valgte å holde fast ved sitt nei til forbud av hijab i skolen, ser terskelen for å vurdere forbud mot hijab i offentligheten ut til å være lavere nå enn før. Det ser altså ut til at Norge har beveget seg fra Veils kategori av land med ”ingen restriktive reguleringer”, til å passe bedre inn i kategorien ”selektiv regulering” av religiøs bekledning i offentligheten.

⁵ ”Prinsipper for saksbehandling URL: <http://www.mil.no/felles/fpk/religion/start/saksbehandlig/prinsipper/> [Lastet ned 11.02.2010].

Disse mulige ringvirkningene gjør det ekstra interessant å studere høringsrunden om bruk av hijab og andre religiøse plagg i domstolene. Fordi politikken man endte opp med i politisaken står i motsetning til den tidligere praksisen på feltet i Norge, er det spennende å se hva slags argumenter og avveininger som foretas i politidebatten og domstolhøringen sammenlignet med tidligere behandlinger av hijabbruk i offentligheten.

1.5 Oppgavens struktur

I neste kapittel vil jeg presentere ulike teoretiske og normative bidrag som reflekterer de liberale dilemmaene som reises i spørsmål om bruk av hijab i offentligheten.

Spørsmålet om hijabbruk i offentligheten har også en viktig juridisk side som ofte trekkes frem i debattene. Kapittel tre gir derfor en innføring i den rettslige bakgrunnen på feltet, og hvordan norske myndigheter har tolket jussen på dette området, sett i sammenheng med den menneskerettslige behandlingen lignende problemstillinger har fått.

Deretter vil jeg gå over til å redegjøre for de metodiske tilnærmingene og begrepene som ligger til grunn for analysen. Jeg vil forklare hvordan jeg skal gå frem i analysen, og utarbeide et analyseskjema med bakgrunn i dette. I tillegg vil jeg reflektere rundt valget av den analytiske tilnærmingen og de metodiske problemstillingene oppgaven står overfor.

I kapittel fem og seks vil jeg presentere de dominerende innrammingene fra politidebatten og domstoldebatten. I gjennomgangen av domstolshøringen vil jeg legge vekt på hvordan innrammingene fra politidebatten går igjen i høringsrunden.

Til slutt vil jeg oppsummere de dominerende innrammingene i kapittel sju, med en drøfting av effektene i lys av de teoretiske bidragene fra kapittel to. Her vil også aktørperspektivet i forbindelse med høringsrunden fremheves.

2. Teoretisk rammeverk

I dette kapitlet vil jeg presentere og drøfte det teoretiske rammeverket som skal hjelpe meg å se sammenhengene mellom og effektene av innrammingene i analysen. Disse bidragene gjenspeiler de liberale prinsippene og temaene spørsmål om hijabbruk i offentligheten berører. Blant annet vil jeg diskutere ulike normative tilnærminger til integreringsmodeller som diskuterer hva slags flerkulturelt samfunn som fungerer best i forhold til å skape fellesskap og tilhørighet. Diskusjonen rundt multikulturalisme vil være spesielt interessant i den sammenheng. Dessuten vil det være fruktbart å se på ulike perspektiver i forhold til nøytralitet og religionens rolle i offentligheten. Jeg vil også kommentere Norges posisjon i integreringsspørsmålet og forholdet mellom religion og stat i norsk sammenheng.

2.1 Hva slags flerkulturelt samfunn er ønskelig?

I samfunn som mottar innvandrere er et sentralt spørsmål hvordan man innlemmer disse innvanderne på måter som sikrer likeverdighet og fellesskap. Hva man baserer fellesskapet på er avgjørende for hvordan dette gjøres. I dagens samfunn er honnørordet *integrering*. Men hva som menes med dette, kan diskuteres (Brochmann 2002a:30). I følge Tariq Modood (2007:48) forstås integrering som en prosess der man krever endring fra både majoritetssamfunnet og minoritetssamfunnet. Det er i det etablerte samfunnet integreringen foregår, gjennom arbeidsgivere, myndigheter og sivilsamfunn, og derfor er det majoritetssamfunnet som må ta styringen, selv om innvanderne og må gjøre sitt for å inkluderes. I en norsk sammenheng kan integrering forstås som et begrep hvor man forsøker å få til et kompromiss mellom likhet og mangfold (Hagelund 2002:402). Innholdet i integreringsbegrepet kan likevel variere mellom de to ytterpunktene *assimilasjon* og *multikulturalisme*. Disse to modellene kan sies å stå på hver sin side av en akse med forventninger om likhet på den ene siden, og aksept for forskjellighet på den andre siden (Brochmann 2002a:31-32).

Assimilasjon assosieres ofte med tidligere tider, hvor tvang og undertrykkelse presset ”avvikerne” inn i majoritetssamfunnet. Derfor har begrepet mistet sin legitimitet og er nærmest ubrukelig i moderne demokratier (Brochmann 2002a:30).

Man kommer likevel ikke utenom at integrasjonspolitikken kan ha assimilerende *tendenser*. Innenfor assimilasjonstradisjonen vektlegges individet, og her er det snakk om en gradvis prosess der disse individene vokser inn i et gitt kulturelt fellesskap. Idealet er altså det kulturelt homogene samfunnet, og samfunnsmedlemmene vil bli behandlet likt, med like rettigheter og plikter uavhengig av bakgrunn (Brochmann 2002a:31). Integrasjonspolitikken kan dermed ha assimilerende tendenser for eksempel i form av at man i likebehandlingens navn overser det faktum at majoriteten har det kulturelle hegemoniet. Majoritetssamfunnet kan kanskje underbevisst forskjellsbehandle minoritetene nettopp på grunn av deres forskjellighet (Enzinger 2000:112). For å få like muligheter til å delta i samfunnet, kan løsningen for minoritetene dermed bli å tilpasse seg majoritetskulturen. Integrering blir i praksis assimilering over tid.

I motsatt ende av skalaen finner man den multikulturalistiske modellen for innlemming av innvandrere. Denne preges av en overbevisning om at man kan skape fellesskap på tvers av forskjeller. Generelt kan man si at tilnærmingen går ut på at man (i større eller mindre grad) må få rom til å leve ut sine identiteter, selv om disse er forskjellige fra majoritetssamfunnets identitet. Derfor legges det vekt på at man skal gi rom for forskjellige kulturelle uttrykk i samfunnet (Taylor 1994, Kymlicka 1995).

Hvis integreringsprosjektet feiler, kan man ende opp med segregering eller marginalisering av innvanderne. Dette innebærer at grupper i samfunnet har svake bånd til storsamfunnet, eller fellesskapet. De deltar i liten grad og har en manglende tilhørighet og innflytelse (Brochmann 2002a:30-31).

2.1.1 Behovet for medborgerskap

I norsk sammenheng er det et integrasjonspolitisk siktemål at ”alle, uavhengig av opprinnelse og kjønn, skal ha like muligheter, rettigheter og plikter til å delta i samfunnet og å bruke sine ressurser, i utdanning, arbeidsliv og organisasjoner” (Djuve og Friberg 2004:16). For å oppnå

dette er det blant annet sentralt at innvanderne selv føler seg som, og oppfattes som en del av fellesskapet. Det er en målsetting av innvanderne skal ha et godt *medborgerskap*.

Medborgerskap er den sosiale dimensjonen av begrepet *citizenship*, på norsk oversatt til *samfunnsborgerskap*. Grete Brochmann (2002b:56) inkluderer statsborgerskap og medborgerskap i denne betegnelsen. Mens *statsborgerskap* innebærer de formelle, juridiske rettighetene og pliktene man får når man blir naturalisert som statsborger av et land, handler medborgerskap altså om de sosiale sidene ved å bli medlem av et nytt samfunn. Selv om en person har blitt statsborger av et land, er det ikke gitt at han/hun substansielt sett opplever å være en del av det nasjonale fellesskapet. Medborgerskap dreier seg om å føle tilhørighet til samfunnet, det handler om identitet, lojalitet, tillit og deltakelse. Kort sagt handler det om å ”være en del av samfunnet” subjektivt og objektivt (Brochmann 2002b:59). Man kan altså få et svakt medborgerskap dersom man marginaliseres eller ekskluderes fra samfunnsarenaer. Motsatt kan man ha et sterkt medborgerskap hvis man identifiserer seg med samfunnet, føler en tilhørighet til samfunnet man lever i og deltar på ulike nivåer og arenaer i samfunnet. Med andre ord er det mulig å være statsborger uten å være medborger, og omvendt (ibid.). Medborgerskapet er sentralt for innlemmingen av innvandrere i samfunnet. Spørsmålet er altså hvordan dette sikres på best mulig vis.

I multikulturalismen er det som sagt et fokus på å anerkjenne forskjeller i samfunnet. I denne modellen hevdes det at dette må til for å sikre nye samfunnsborgere et godt medborgerskap, men denne påstanden har fått motbør. Før jeg går inn på diskusjonen rundt dette, vil jeg utdype hva som menes med multikulturalisme med utgangspunkt i Charles Taylors (1994) tilnærming.

2.2 Taylors multikulturalisme

Taylor går ut fra at det er en sammenheng mellom identitet og anerkjennelse. Fordi identitet skapes i relasjon med andre mennesker, er det essensielt at vi viser hverandre respekt og anerkjennelse. Hvis en i stedet møter skepsis og nedlatende holdninger fra sine medborgere, kan dette være ødeleggende for selvbildet. Taylor hevder manglende anerkjennelse er en form for undertrykking (Taylor 1994:36). Derfor lanserer han sin ide om ”*politics of recognition*”.

Denne ideen bunner i to tilnærminger til likhetsbegrepet, *equal dignity* og *equal respect*. *Equal dignity* hviler på en universalistisk forståelse av mennesket om at alle bør ha lik adgang til rettigheter og at alle bør behandles likt. *Equal respect* tar derimot utgangspunkt i forskjellene blant mennesker, og krever at alle bør få anerkjennelse og respekt for sin unike identitet. Dette siste kravet om lik respekt, har blitt oversett av mange majoritetssamfunn. I stedet har man ignorert minoriteters særegenheter, glattet over forskjellene og assimilert ulikhetene inn i majoritetssamfunnet (Taylor 1994:38). Taylor hevder at folks særegenhet må respekteres for å få på plass en ekte likeverdig behandling av befolkningen. Hvis man er blind for ulikhetene mellom folk, er faren stor for at man ender opp med en direkte eller indirekte diskriminering av minoritetene.

[T]he supposedly neutral set of difference-blind principles of the politics of equal dignity is in fact a reflection of one hegemonic culture (...) Consequently, the supposedly fair and difference-blind society is not only inhuman (because suppressing identities) but also, in a subtle and unconscious way, itself highly discriminatory (Taylor 1994:43).

Med andre ord innebærer Taylors ”politics of recognition” at man av og til bør åpne for forskjellsbehandling av folk for å sikre universell likeverdighet, *equal dignity*.

Will Kymlicka (1995) bygger videre på Taylors ideer, og mener en slik type forskjellsbehandling bør ta form ved at minoritetsgrupper gis spesielle rettigheter. Han skiller mellom såkalte *nasjonale minoriteter* (som typisk ønsker å bevare sine egne samfunn og som ofte har blitt undertrykt eller ufrivillig blitt del av et nytt/annet land) og *etniske minoriteter* (innvandrere) (Kymlicka 1995:10). De nasjonale minoritetene har krav på flere typer rettigheter enn de etniske minoritetene, som for eksempel rett til selvbestemmelse og å bevare sin egen nasjon som en del av den øvrige staten. Disse forskjellene begrunnes blant annet med at de etniske minoritetene stort sett *velger* å bryte opp fra sine hjemland, og må derfor tilpasse seg i større grad til majoritetskulturen (Kymlicka 1995:19). Men de etniske minoritetene bør også få visse gruppespesifiserte rettigheter. Disse rettighetene er ment å gi de etniske og religiøse minoritetsgruppene muligheter til å uttrykke sin kulturelle eller religiøse særegenhet med stolthet, uten at dette hindrer deres fulle deltakelse i samfunnet. Slike rettigheter tar gjerne form som *unntak* fra visse lover eller regler som ellers ville virket

på en negativ måte for deres samfunn⁶ (Kymlicka 1995:31). Eksempler på slike unntak er unntak i forbindelse med slakteprosedyrer, eller i forhold til regulering av klesbruk på arbeid. Bruk av hijab på arbeidsplassen kan dermed forstås som en unntaksrett fra et eventuelt uniformsreglement. Det multikulturalistiske perspektivet går med andre ord inn for at man (i visse tilfeller) bør imøtekomme spesielle behov folk har av kulturelle eller religiøse grunner. Noe av det som gjør multikulturalisme vanskelig å definere, er at det er varierende syn på hvor langt man bør gå i å anerkjenne og tilrettelegge for gruppers ulike behov.

2.3 Limet i flerkulturelle samfunn

Kritikere av multikulturalisme er bekymret for at anerkjennelse og tilrettelegging for gruppers ulike behov og praksiser vil føre til et segregert samfunn. Nasjonale fellesskap baseres ofte på likhet, lojalitet og solidaritet, og dette gjelder spesielt for Norge hvor velferdsstaten er sentral. Uroen knyttet til multikulturalisme bunner i at man er redd forskjellene mellom mennesker får større betydning enn likhetene. Hvis man dyrker forskjellene, kan medlemskapet i de enkelte gruppene bli viktigere enn medlemskapet av nasjonalstaten som helhet. Dermed splittes samfunnet opp i fragmenterte grupper, og lojaliteten til det nasjonale fellesskapet erstattes med lojaliteten til de enkelte gruppene man er medlem av. Multikulturalisme har i denne vendingen blitt karakterisert som en ”parasitt på samfunnsborgerrettighetene” (Brochmann 2002b:72). Samtidig som man gir innvandrergupper nytte av universelle goder samfunnsborgerskapet gir, gjør man ingenting for å opprettholde disse godene i og med at man motarbeider fellesskapsfølelsen samfunnsborgerskapet er fundert på (Joppke og Lukes 1999:8-9). Multikulturalisme kan altså motvirke integreringen, slik at man ender opp med segregerte og marginaliserte innvandrersamfunn med lav grad av medborgerskap.

Det er på den annen side viktig å huske på at det er ulike tilnærminger til hvor langt man bør gå i å anerkjenne og tilrettelegge for gruppers ulike behov og krav. Jeff Spinner-Halev (1999) er motstander av det han kaller ”tykk” multikulturalisme, som minner om den kritisert over, hvor gruppemedlemskap settes over samfunnsborgerskap (*citizenship*) (Spinner-Halev

⁶ Andre typer rettigheter kan være representasjon i form av kvotering for eksempel (Kymlicka 1998).

1999:65). Denne ”tykke” multikulturalismen er imidlertid sjelden, hevder han. Den mer typiske multikulturalismen dreier seg i stedet om å skape inkluderende fellesskap. Dersom man anerkjenner kulturelle og religiøse koder som for eksempel klesdrakt, trenger ikke dette stå i motsetning til et ønske om å delta og bidra til fellesskapet. Slike krav handler heller om å utvide samfunnsborgerskapet, så det blir mer inkluderende (ibid.). I Spinner-Halevs øyne er det nettopp motstanden mot en slik inkluderende multikulturalisme som truer medborgerskapet (Spinner-Halev 1999:82).

Multikulturalismen spør altså om det er nødvendig å basere seg på felles nasjonalitet og kulturell likhet for å bevare fellesskapet. Kymlicka (1998: 170-171) poengterer at det ikke er noen bevis for at innvandrere truer stabiliteten eller enheten i et land. Flertallet av innvandrere *ønsker* å integreres, og dette ønsket står ikke i motsetning til ønsket om anerkjennelse for deres kulturelle bakgrunn. Ved hjelp av de gruppespesifiserte rettighetene bidrar man i stedet til integrering, ved at man øker mulighetene for deltakelse og inklusjon i samfunnet.

I et slikt multikulturalistisk perspektiv bør kvinner ha rett til å bære hijab i offentligheten. Det vil sørge for at kvinnene som ønsker det føler seg anerkjent og respektert til tross for sin annerledeshet. De aksepteres, og derfor kan de lettere føle seg som en del av fellesskapet. Ved å tilrettelegge for bruk av religiøse hodeplagg bidrar man altså positivt til integreringen. Fellesskapet kan sikres gjennom oppslutning til en felles politisk kultur (se Brochmann 2002a:39-40).

Andre perspektiver stiller spørsmål ved dette resonnementet. Det er ikke sikkert krav om hijabbruk henger sammen med et ønske om integrasjon. Dessuten kan majoritetsbefolkningen reagere negativt på et samfunnsbilde der stadig flere markerer sin religiøsitet. I europeiske stater som tradisjonelt har sin bærebjelke knyttet til homogen nasjonalitet er det kanskje vanskeligere å tilpasse seg et fellesskap på tvers av forskjeller (Brochmann 2002a:40). I tillegg reises bekymringer om kvinners rettigheter i denne sammenhengen. I følge Storhaug (2007) blir kvinner og jenter presset og tvunget til å bruke hijab. Hvorfor skal liberale samfunn gi grupper rett til å opprettholde en slik illiberal praksis?

2.4 Hensyn til grupper fremfor individer?

Grupperettighetenes målsetting er å forhindre at minoritetsgruppene blir påtvunget majoritetskulturens normer og praksiser. Men hva hvis det er individer innad i minoritetsgruppene som ikke ønsker å leve etter sin gruppes normer og praksiser? Skal ikke deres rettigheter og beskyttes? Denne typen kritikk har blitt spesielt fremmet av feministiske teoretikere, og den går under samlebetegnelsen ”minorities within minorities”. Susan Moller Okin er blant dem som har påpekt at slik urett ofte rammer kvinner i kulturens eller religionens navn: ”most cultures have as one of their principle aims the control of women by men” (Okin 1999:13). Liberale samfunn bør ikke bidra til å opprettholde slike undertrykkende mønstre ved å gi grupper spesielle rettigheter basert på de mannlige selvutnevnte ledernes krav (Okin 1999:24).

Denne kritikken av multikulturalisme er viktig, men det oppstår samtidig et problem når kvinner selv velger og ønsker å leve i pakt med sin religion eller kultur. Som nevnt i introduksjonskapittelet er diskusjonen rundt bruken av hijab ofte forbundet med ulik forståelse av hva det innebærer å bruke plagget. Det har for eksempel oppstått konflikter mellom vestlige, sekulære feminister som er kritiske til religion, og muslimske kvinner, feminister eller ikke, som ikke ser islam som kvinnediskriminerende. I følge Berit Thorbjørnsrud (2003:137) er det et utbredt bilde av den muslimske kvinnen som undertrykt og stakkarslig i vesten, mens den vestlige kvinnen på den andre siden fremstår som frigjort og selvstendig. I denne stereotypien fremstår den muslimske kvinnen med liten grad av personlig autonomi. Dermed er det lett å trekke den konklusjon at kvinner som bærer hijab umulig kan ha valgt det selv. Enten er hun hjernevasket, eller så er hun tvunget til å bruke plagget.

Men så enkelt er det ikke. Tordis Borchgrevink (2007:44-45) poengterer at muslimske kvinners krav om å bære hijab i utdanningsinstitusjoner og arbeidsliv vitner mer om selvsikkerhet enn underdanighet. I tillegg er målsettingen deres å få en inngangsbillett til sosial og økonomisk deltagelse, i motsetning til tradisjonell islam som ser kvinnenens plass i hjemmet. Disse kvinnene insisterer på at bruken av hijab er et resultat av et selvstendig valg, som uttrykk for deres personlige identitet. Så er spørsmålet hvordan dette skal tolkes. Gjør kvinnene et opprør mot lover som begrenser deres rettigheter, eller er sløret et uttrykk for

deres lydighet til egen underordning? I følge Borchgrevink (2007:46) kan denne tvetydigheten tolkes som budskapet i seg selv. På den ene siden brukes hijab for å tekkes de konservative kreftene i islam, så man lettere kan få aksept for å delta i samfunnet økonomisk og sosialt. Man kan altså tolke kampen for å få bruke hijab i offentligheten som forsøk på å få større aksept for kvinners rettigheter innad i islamske miljøer. "Paradoxically, these quarrelsome ladies could be the spear-heads in a process of "Westernizing" Muslim women in the legal, socio-political and economic sense, aiming at equal participation – with their faith intact" (Borchgrevink 2007:47). Er denne tolkningen riktig, gjør muslimske kvinner som kjemper for bruk av hijab det de skal i integreringens navn. Å forby bruk av plagget i offentlige rom vil altså virke kontraproduktivt, i og med at det vil sende muslimske kvinner tilbake til kjøkkenbenken i tråd med konservativ islam (ibid.).

Tvang og press til bruk av hijab forekommer, og myndighetene har et ansvar for å beskytte folk fra slik type tvang. Likevel kan man stille spørsmål ved om *forbud* er veien å gå for å nå dette målet, når muslimske kvinner også hevder at de bruker sløret av eget ønske. (Phillips 2008:118-119). Hvis tvang er det problematiske, spiller det da noen rolle om det er religiøse ledere eller politiske myndigheter som tvinger kvinner enten til å bruke plagget, eller ta det av (Klausen 2005:171)? Hensynet til kvinners rettigheter og likestilling trenger altså ikke stå i motsetning til en multikulturalistisk politikk, så lenge en tar spørsmål om kvinners undertrykkelse innad i minoritetsgrupper på alvor.

2.5 Kultur som hinder for integrering?

Anne Phillips (2008) berømmer multikulturalisme for å anerkjenne folks rett til å være annerledes, men hun er og kritisk til den essensialiserende tendensen i multikulturalisme, hvor kultur fremstår fastlåst og firkantet, og som altoppslukende for individer. Kultur utgjør dermed en målestokk som overdriver forskjellene mellom folk og bidrar til å opprettholde stereotypiske forestillinger om "de andre". Men det er ikke bare multikulturalismen som har et slikt fokus på kultur.

I Norge har det blitt et økt fokus på "kultur" i integreringsdiskursen. På 1980-tallet skulle man helst ikke gripe inn i innvandrergruppenes kulturelle egenart, og integrering handlet stort

18

sett om deltakelse på arbeidsmarkedet. I dag fremstilles det som en forutsetning for integrering at man omfavner ”norske” eller ”vestlige” grunnverdier (Djuve og Kavli 2007:202). Mens personer med pakistansk bakgrunn i Norge til å begynne med ble omtalt som ”pakistanere” i det offentlige ordskiftet, refereres de oftere til som ”muslimer” nå. Det samme gjelder for andre minoritetsgrupper med muslimsk bakgrunn, til tross for de store forskjellene det er mellom muslimer i Norge (Bangstad 2009:125-126). I debatter om integrasjon fremstår kulturelle faktorer i større grad enn tidligere som hindringer for integrasjon. Kulturelle praksiser, spesielt i forhold til kvinner, oppfattes i tillegg som truende i forhold til norske samfunnsverdier. Kultur ses altså som et problem i større grad enn tidligere (Hagelund 2002:403, 408). Blant annet har temaer som tvangs- og arrangerte ekteskap, æresdrap, kvinnelig omskjæring og religiøs bekledning blitt brukt som eksempler på avstanden mellom ”deres” og ”våre” verdier.

På den ene siden er det viktig å sette søkelys på slike praksiser som krenker kvinners rettigheter. Samtidig vil et ensidig fokus på disse sidene ved kulturell praksis bidra til å skape en dikotomi mellom ”våre” liberale verdier og ”deres” illiberale verdier. Verdikonfliktene kan på denne måten overdrives, og grupper eller kulturer fremstår som fastfrysede og separate (Phillips 2008:23-24,64). Selv om menneskers identitet ofte knyttes til kultur, må man huske på at individene innenfor de kulturelle gruppene ikke lar seg styre kun av sine kulturelle sider. På grunn av deres bakgrunn brukes kulturen som forklaring på så å si alt de sier eller gjør, og individene fratras dermed autonomi (Phillips 2008:9).

Men det ikke alltid er de stereotypiske fremstillingene av etniske grupper som får gjennomslag i integreringsdebatter. En ny type medieyndling er den godt integrerte kvinnen, som har gode karrierer og ikke er redde for å si sin mening. Ofte har disse kvinnene tatt et oppgjør med sin kultur, de bærer for eksempel ikke hijab, eller de har forlatt et arrangert ekteskap (Hagelund 2002:412). Dermed bidrar disse ”suksesshistoriene” til å skape et bestemt bilde av hva en ”godt integrert” muslimsk kvinne er. Hennes normer og verdier ligner majoritetssamfunnets normer og verdier. Det ser altså ut til at integreringsbegrepet har en assimilerende side i dagens norske integreringsdiskurs. Det er kanskje ikke så overraskende i og med at likhetsideologien står sterkt i Norge, både som definerende for en felles nasjonal

identitet og som et normativt ideal (Hagelund 2002:402). Dermed kan overgangen til en ny identitet som mangfoldig og flerkulturell kan være vanskelig.

Det mest problematiske med kultur er i følge Phillips (2008:9) at det stort sett er individene fra minoritetsgrupper, eller fra ikke-vestlige grupper som beskrives som kulturelle. Vestlige individer fremstår motsatt som kulturløse og rasjonelle. Valgene som tas er et resultat av selvstendig refleksjon og dømmekraft, og individene holdes selv ansvarlig for de handlingene man gjør (ibid.). Delvis fremstår vesten, med liberalisme, demokrati og menneskerettigheter, som nøytral og kulturløs. På den andre siden fremheves også disse verdiene som ”våre” verdier, overlegne andres ”illiberale” kulturer og verdier (Bangstad 2009:103, Phillips 2008:23). Det er altså en forskjell mellom ”oss” og ”dem” både på individnivå i forhold til personlig autonomi, og på et høyere nivå med tanke på hva slags verdier ”vi” og ”de andre” står for.

2.6 En nøytral offentlighet

Forståelsen om den nøytrale offentligheten kan gi implikasjoner for fellesskapet og medborgerskapet i et flerkulturelt samfunn. Den nøytrale offentligheten henger sammen med sekularisme. *Sekularisme* er i følge Sindre Bangstad (2009:20, 48) et meget sammensatt og tvetydig begrep, men som en slags minimumsdefinisjon foreslår Bangstad (2009:44) at sekularisme er ”den politiske doktrinen som forutsetter et skille mellom stat og kirke (religion), at statsborgernes religiøse overbevisninger er en privatsak, og at loven ikke eksklusivt kan utgå fra bestemte religiøse forestillinger.” For å kunne gi borgerne en likeverdig behandling, ble religion tatt ut av regnestykket. Religion skulle ikke ha noe å si for måten innbyggerne ble behandlet på, derfor ble religion ført over i den private sfæren, mens offentligheten skulle være nøytral og gi borgerne lik behandling uavhengig av bakgrunn.

Dette argumentet om nøytral, forstått som lik, behandling av borgerne er en motsats til multikulturalismens fremheving av forskjellene blant grupper i samfunnet. I sekularismen er det ikke noe mål å representere eller anerkjenne kulturelle eller religiøse forskjeller i offentlige institusjoner. Dette kan kanskje medføre at enkelte ikke vil identifisere seg med

systemet, men dette er prisen man må betale for å bli behandlet likt. Nøytraliteten i den offentlige sfæren skal beskytte borgernes likhet og frihet (Gutmann 1994:4).

Motsatt innvender multikulturalistiske syn at den offentlige sfæren sjelden er nøytral. Nøytralitet er en umulig målsetting i et flerkulturelt samfunn, fordi det offentlige rom alltid vil være preget av den dominerende kulturen, for eksempel i form av hvilke høytidsdager som er offisielle fridager (Modood 2007:24-25). Den ”nøytrale” offentligheten er altså et uttrykk for majoritetssamfunnets religion, verdier og normer. Dermed kan det nøytrale heller virke ekskluderende i form av at visse miljøer mister tilhørighet og lojalitet til fellesskapet og de felles institusjonene. Som nevnt fremstilles ofte vestlig liberalisme som nøytral i seg selv, uten forankring i noen kultur. Talsmenn for multikulturalismen som Taylor (1994:62) og Modood (2007:54) hevder at denne universaliseringen av liberalismen, som en forskjellsblind og nøytral grunn hvor folk fra alle slags kulturer kan leve sammen i likeverdighet, er falsk. I forhold til religionens plass i offentligheten kan en altså spørre: ”Krever likeverd oss imellom offentlig livssynsnøytralitet eller offentlig uttrykk for ulike livssyn?” (Føllesdal 2004:121).

Spørsmålet om nøytralitet melder seg med styrke i Norge på grunn av statskirkeordningen. Denne ordningen gjør at statskirken og andre kristne og ikke-kristne trosretninger ikke blir behandlet likt. Statskirken særbehandles blant annet ved økonomisk ressursfordeling og politisk innflytelse. Samtidig må det understrekes at selv om Norge har statskirke betyr ikke det at kristendommen har direkte innflytelse på offentlig politikk og lovutforming (Bangstad 2009:35). Per i dag slår Grunnlovens § 2 fast at den evangelisk-lutherske religion er statens offisielle religion. Statskirkeordningen er nå under revisjon, og båndene mellom stat og kirke vil bli løsere. Blant annet vil Grunnlovens § 2 erstattes av en ny verdiparagraf som skal stadfeste at Norges verdigrunnlag er forankret i ”vår kristne og humanistiske arv” (St.mld. nr. 17 2007-2008:11,72). På tross av denne endringen kan man likevel spørre seg om det er mulig å påberope seg nøytralitet i offentlige institusjoner, i og med at de er forankret i en stat som ikke er livssynsnøytral. Det kan være vanskelig å forsvare en livssynsnøytral praksis i offentlige institusjoner som politiet og domstolene, når korset i riksvåpenet pryder uniformene, lovsamlingene og fondsveggene (Plesner 2009).

I spørsmål om hijabbruk i utdanning og arbeidsliv har hensynet til å sikre at staten bevarer sin nøytralitet stått sentralt, ofte rettferdiggjort med statens sekulære skille fra kirken (Phillips 2008:116). Nøytralitetsargumentet er derfor kanskje lettere å fremme i et land som Frankrike, hvor sekularismen har en strengere fremtoning enn i Norge, hvor statskirkeordningens logikk tvinger frem en prioritering av folks rett til religionsfrihet (Bangstad 2009:35, Borchgrevink 2007:50). I neste kapittel skal vi se nærmere på de juridiske aspektene ved regulering av religiøs klesbruk i det offentlige rom.

3. Rettslig bakgrunn

Spørsmål om bruk av hijab i offentligheten har en viktig juridisk side. Derfor er det nødvendig å se på de rettslige aspektene ved temaet. Kan man med retten på sin side regulere bruken av religiøse plagg i det offentlige rom? Som vi skal se er det ulike måter å tolke lovverket på. Kapittelet vil gi en oversikt over hva slags rettslig tilnærming norske myndigheter generelt har hatt til bruk av hijab i offentligheten. Den norske praksisen vil ses i sammenheng med reguleringspraksisen i andre europeiske land. På grunn av den varierende graden av regulering europeiske land i mellom, er det interessant å se hvordan den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har behandlet slike saker, siden denne domstolen er høyeste ankeinstans for innbyggerne i de fleste europeiske land.

3.1 Norsk praksis før politidebatten

Norske myndigheter har som nevnt generelt hatt en åpen tilnærming til tilpasning av religiøs bekledning i offentligheten. Bruk av hijab i skole eller arbeidsliv blir ofte forsvart av myndighetene ut fra hensynet til religionsfrihet og diskrimineringsvern på grunnlag av religion eller kjønn. I forarbeidene til diskrimineringsloven og diskrimineringsombudsloven legges det også vekt på at enkelte individer kan være spesielt utsatte for diskriminering på flere grunnlag samtidig. Dette kan gjelde for kvinner som diskrimineres på grunn av hijab. Disse utsettes for diskriminering på grunn av religion, men samtidig stiller de også dårligere enn menn fordi det bare er kvinner som bærer plagget. Dette var et viktig argument for å slå sammen det tidligere Likestillingsombudet og Senter mot etnisk diskriminering til det nåværende Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO).

Fordelene ved ett felles organ vil særlig vise seg i forhold til tilfeller av multipl diskriminering, dvs. diskriminering på flere grunnlag. Aktuelle eksempler er tilfellene der kvinner er nektet å bruke religiøst hodeplagg (hijab) på arbeidsplassen. Disse sakene ligger i grenselandet mellom diskriminering på grunnlag av kjønn og religion, og et felles håndhevingsapparat vil tilrettelegge for en langt mer helhetlig behandling både av konkrete enkeltsaker og mer generelt pådriverarbeid omkring hijab-problematikken enn separate håndhevingsorganer (Ot.prp. nr 34 (2004-2005)).

Det er Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og Likestillings- og diskrimineringsnemnda som skal passe på at diskrimineringsforbudene i lovverket respekteres. LDO mottar og behandler klagesaker om mulig diskriminering, og kan ta opp saker på eget initiativ hvis de mistenker at diskriminering foregår. Ombudet vil etter sin vurdering gi en uttalelse om hvorvidt diskriminering har foregått. Hvis en av partene ikke imøtekommer ombudets uttalelser, eller hvis en av partene i saken er uenige i ombudets avgjørelse, kan saken tas videre til Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Nemnda kan pålegge partene å endre diskriminerende praksis, men denne instruksjonsmyndigheten gjelder ikke for beslutninger og vedtak tatt av andre forvaltningsorganer eller departementer.

I sin behandling av klagesaker om diskriminering på arbeidsplassen har LDO og nemnda poengtert at det er ulovlig å diskriminere kvinner med hijab på arbeidsplassen uten saklig grunn. Dette har de tolket som direkte eller indirekte diskriminering på religiøst grunnlag etter diskrimineringsloven, og som indirekte diskriminering etter likestillingsloven, siden det er *kvinner* med hijab et eventuelt forbud vil gå utover (se for eksempel LDO uttalelse sak 07/627 12.06.07⁷, eller Nemdas uttalelse sak 26/2009⁸). Selv om forbudet skulle gjelde religiøse hodeplagg *generelt*, har dette blitt vurdert til å virke indirekte kjønnsdiskriminerende. Dette er fordi det er en overvekt av kvinner som i dag bruker religiøse hodeplagg i det norske samfunnet (Mile 2004:222), og dermed vil kvinnene kunne rammes i større grad, selv om forbudet er ment å virke generelt.

Diskrimineringsloven § 4 slår fast at ”Direkte og indirekte diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn er forbudt”. Tilsvarende for kjønn, slår likestillingsloven § 3 fast at ” Direkte eller indirekte forskjellsbehandling av kvinner og menn er ikke tillatt.” Direkte forskjellsbehandling innebærer at *like tilfeller behandles ulikt* uten saklig grunn. For eksempel dersom en arbeidsgiver ikke ansetter en kvinne med hijab fordi arbeidsgiveren ikke vil at arbeidsplassen skal assosieres med det religiøse hodeplagget (Craig 2004:236). Indirekte diskriminering eller

⁷ URL: <http://ldo.no/no/Klagesaker/Arkiv/2007/Oppsigelse-pa-grunn-av-hijab-er-multi-diskriminerende/> [lastet ned 15.04.10].

⁸URL:<http://www.diskrimineringsnemnda.no/iwips/2094117726/module/articles/smId/1127044777/smTemplate/Fullvisning> / [lastet ned 15.04.10]

indirekte forskjellsbehandling betyr at *ulike tilfeller får samme behandling* uten saklig grunn. I tilfellet med hijab kan for eksempel et nøytralt uniformsreglement som forbyr bruk av hodeplagg generelt, virke forskjellsbeholdende på en indirekte måte. Det er ingen som blir direkte diskriminert, fordi uniformsreglementet gjelder for alle. Man kan hverken gå med lue, caps, kipa eller hijab på jobb. Men siden behovene knyttet til bruk av caps og bruk av hijab er ulike, vil det si at personer med religiøst begrunnede behov for å bruke hodeplagg i offentligheten blir forskjellsbehandlet likevel. Disse vil dermed stille dårligere enn andre (Craig 2004:236).

I visse tilfeller er det imidlertid lov til å nekte bruk av hijab på arbeidsplassen. Etter diskrimineringsloven kan man forskjellsbehandle dersom det er ”nødvendig for å oppnå et saklig formål, og (...) [dersom det] ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles” (Diskrimineringsloven 2005 § 4). Tilsvarende er det en unntaksbestemmelse også i likestillingsloven:

I særlige tilfeller er indirekte forskjellsbehandling likevel tillatt dersom handlingen har et saklig formål uavhengig av kjønn, og det middel som er valgt er egnet, nødvendig og ikke uforholdsmessig inngripende i forhold til formålet (Likestillingsloven 1978 § 3).

Sett i forhold til bruk av hijab i arbeidslivet har disse unntakene blitt tolket snevert. Av forarbeidene til diskrimineringsloven, fremgår det at hensyn som kan være saklige er krav til helse, sikkerhet og hygiene:

I enkelte situasjoner vil den enkeltes religiøse behov og tradisjoner kunne komme i konflikt med legitime krav som oppstilles på ulike områder i samfunnet, og som skal gjelde for alle, uansett religion eller livssyn. Et eksempel kan være at en persons ønske om å bære turban eller hijab på arbeidsplassen kommer i strid med virksomhetens krav til sikkerhet eller helse og hygiene. Det vil da måtte bero på en konkret vurdering hvorvidt en slik form for forskjellsbehandling er saklig, nødvendig og proporsjonal.” (Ot.prp. nr 33 (2004-2005):102).

For at et inngrep i diskrimineringsvernet skal være legitimt, må man altså vurdere om hensynet forskjellsbehandlingen skal ivareta er *saklig* og *nødvendig* for å oppnå det hensynet som skal ivaretas. I tillegg må man vurdere hensiktsmessigheten av forskjellsbehandlingen opp mot de konsekvensene forskjellsbehandlingen kan få for de som rammes. Arbeidstilsynet poengterer for eksempel at tilfeller hvor det er praktisk umulig å kombinere bruk av hjelm og hodeplagg, vil hensynet til sikkerhet innebære at forskjellsbehandling kan være legitimt. Samtidig understrekes det at man skal forsøke å finne løsninger som kan forene bruk av

hodeplagg med hensyn til sikkerhet, hygiene etc.⁹ Arbeidsgivere kan for eksempel imøtekomme saklige hensyn ved å endre utformingen på hijaben, uten at dette rokker ved den religiøse funksjonen til plagget (Craig 2004:238-239). Det tilsier at et forbud ikke var nødvendig, selv om formålet i utgangspunktet var saklig.

Det har også blitt vurdert å tolke behovet for nøytralitet som et saklig formål. I 2003 mottok daværende Likestillingsombudet en klage fra Senter mot etnisk diskriminering på vegne av en kvinne som hadde blitt nektet å bruke hijab på arbeidsplassen i en møbelkjede.

Uniformsreglementet i møbelkjeden slo fast at hodeplagg ikke skulle benyttes, og dette begrunnet møbelkjeden blant annet med hensynet til å signalisere verdinøytralitet overfor kundene (Mile 2004:227). Spørsmålet i dette tilfellet ble om hensynet til verdinøytralitet var en såkalt ”saklig grunn” som kunne legitimere forskjellsbehandlingen. I utgangspunktet stilte ombudet seg åpen for at hensynet til verdinøytralitet kunne være et relevant argument for lovlig å kunne forskjellsbehandle på denne måten. ”Dette må i så fall være fordi arbeidet som utføres på den konkrete arbeidsplassen innebærer et spesielt behov for å signalisere verdinøytralitet” (som gjengitt i Mile 2004:227). Ombudet kom i dette tilfellet frem til at behovet for verdinøytralitet ikke var spesielt stort for en møbelkjede, dermed var forbudet uforholdsmessig inngripende sett i forhold til formålet (Mile 2004:228).

3.2 Overnasjonal ramme

De fleste europeiske statene er bundet av den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), som er Europas regionale menneskerettsinstrument. Denne konvensjonen overvåkes av den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD), som behandler de sakene som ankes etter behandling i medlemsstatenes øverste domstol (Lindholm 2004:179). EMDs avgjørelser i slike saker er rettslig bindende og gir slik svar på hva som er ”godkjent” i et menneskerettslig perspektiv. Derfor er det interessant å se hvilke vurderinger og tolkninger EMD har foretatt i spørsmål om bruk av hijab i offentligheten.

⁹ Temaside om bruk av religiøse hodeplagg på arbeidsplassen, URL: <http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=78200> [lastet ned 17.04.10].

EMD har behandlet to saker om forbud mot hijab. I *Dahlab vs. Sveits* (2001) omhandlet saken en kvinne som ble nektet å jobbe som lærer etter at hun konverterte til islam og begynte å bruke hijab. I *Sahin vs. Tyrkia* (2004-2005) gjaldt saken en kvinnelig students rett til å bære hijab ved universitetet. Begge sakene ble tolket ut fra et mulig brudd på religionsfriheten.

Retten til å uttrykke sin religion blir definert i EMK artikkel 9, første ledd:

Enhver har rett til tankefrihet, samvittighetsfrihet og religionsfrihet; denne rett omfatter frihet til å skifte sin religion eller overbevisning, og frihet til enten alene eller sammen med andre og såvel offentlig som privat å gi uttrykk for sin religion eller overbevisning, ved tilbedelse, undervisning, praksis og etterlevelse.

Denne retten er, som i norsk nasjonal lovgivning, heller ikke absolutt. EMK Artikkel 9, annet ledd spesifiserer i hvilke sammenhenger religionsfriheten kan innskrenkes:

Frihet til å gi uttrykk for sin religion eller overbevisning skal bare bli undergitt slike begrensninger som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den offentlige trygghet, for å beskytte den offentlige orden, helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.

Religionsfriheten kan altså innskrenkes dersom det er regulert gjennom lov eller et lignende formelt reglement. I tillegg må det ha et formål som er saklig i den forstand at det skal ta hensyn til offentlig trygghet, skal beskytte den offentlige orden, helse eller moral, eller beskytte andres rettigheter og friheter. Til slutt skal formålet også være ”nødvendig i et demokratisk samfunn”. Dette betyr at det er ”ikke like sterkt som uunnværlig, men langt sterkere enn for eksempel ønskelig. Inngrepet må gjenspeile et presserende samfunnsbehov, og det må være forholdsmessighet mellom mål og middel” (Høstmælingen 2004:251). Om inngrepet er nødvendig innebærer altså en vurdering om det er et reelt *behov* for inngrepet, og som i den norske, nasjonale lovgivningen er det viktig å vurdere om inngrepet er hensiktsmessig sammenlignet med konsekvensene inngrepet får for de som rammes av det.

I begge sakene gav EMD statene medhold. EMDs rolle er å vurdere om myndighetenes grunner for å gripe inn i religionsfriheten er relevante og tilstrekkelige, men EMD gir likevel statene en viss skjønnsmargin (*margin of appreciation*) blant annet fordi det ikke hersker entydig europeisk konsensus om hvilke inngrep som er akseptable (Høstmælingen 2004:251, Skjeie 2007:129). Statene får altså et visst rom for å tolke menneskerettskonvensjonen ut fra

sin spesifikke situasjon. I *Dahlab vs. Sveits* (2001) gav EMD den sveitsiske domstolen medhold i at elever har rett til å få undervisning i en religiøst nøytral kontekst. Dette hensynet veide altså tyngre enn lærerinnens rett til å uttrykke sin religion.¹⁰ I *Sahin vs. Tyrkia* (2004-2005) vektla domstolen Tyrkias grunnlovsfestede sekularisme, og anerkjente blant annet deres argument om at hijab er et sterkt politisk uttrykk i den tyrkiske sammenhengen. Tyrkia fikk altså medhold i at det var rettmessig å nekte hijabbruk ved universitetet (Høstmølingen 2004:252-255, Skjeie 2007:129).

EMDs vurderinger er altså at reguleringer av hijabbruk i offentligheten kan være rettslig akseptabelt i visse situasjoner. Domstolen har gitt statene en vid skjønnsmargin i spørsmålene knyttet til hvorvidt et forbud av religiøse plagg og symboler er ”nødvendig” eller ikke. Det er altså ofte opp til statene å avgjøre det (Skjeie 2007:129).

I motsetning til Likestillings- og diskrimineringsombudet har ikke EMD vektlagt likestilling mellom kjønnene i sin vurdering av disse sakene. Riktignok har kjønnsaspektet vært til stede i vurderingen, men i stedet for å trekke frem det positive ved at kvinner med hijab deltar i utdanningsinstitusjoner og i arbeidslivet, som LDO gjør, har domstolen fokusert på bruken av hijab som et kvinnediskriminerende symbol. I argumentasjonen i Sahin-saken uttaler de for eksempel følgende:

In *Dahlab*, which concerned the teacher of a class of small children, the Court stressed among other matters the “powerful external symbol” which her wearing a headscarf represented and questioned whether it might have some kind of proselytising effect, seeing that it appeared to be imposed on women by a religious precept that was hard to reconcile with the principle of gender equality. It also noted that wearing the Islamic headscarf could not easily be reconciled with the message of tolerance, respect for others and, above all, equality and non-discrimination (EMD 2005: punkt 111¹¹).

I følge Skjeie (2007:132,143) har EMD, med sine avgjørelser og uttalelser, tatt et klart standpunkt i den pågående debatten om bruk av hijab i offentligheten. Bruken av hijab knyttes til en kvinneundertrykkende praksis som står i motsetning til liberale verdier. Dermed

¹⁰ Denne saken ble overraskende nok ikke tatt opp til doms, men avvist som ”åpenbart ugrunnet” – noe domstolen gjør dersom det er tydelig på forhånd at saken ikke vil ende med at det er brudd på menneskerettighetene (Høstmølingen 2004:254-255).

¹¹ Sahin-saken (og Dahlab-saken) kan søkes opp i sin helhet på URL: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en> [18.05.10].

er de med på å skifte fokuset fra å se ekskludering av kvinner med hijab i arbeidslivet som en kvinnediskriminerende praksis, til å se fenomenet som et uttrykk for illegitimt kjønnshierarki innad i islam. Fremfor å se bruk av hijab som en legitim individuell rett, fremstilles det som et motstykke til likestillingsprinsipper, toleranse og respekt for andre.

4. Analytisk rammeverk

Bruk av hijab i politiet og domstolene kan av ulike grunner både forstås som problematisk og uproblematisk. I tråd med Veil-prosjektets hypotese mener jeg at måten man fremstiller eller ”rammer inn” bruken av hijab på har mye å si i forhold til hva slags regulering av bruken man setter i verk (Kilic m.fl. 2008:403). Jeg er altså ute etter å finne ut hvordan bruk av hijab i politiet og rettsvesenet beskrives og forstås av aktørene som deltar i disse debattene.

Empirien min består av politiske dokumenter produsert av de institusjonelle aktørene som diskuterte hijab i politiet og som deltok i høringen om bruk av religiøse og politiske plagg og symboler i domstolene. I min analyse trenger jeg derfor et tekstanalytisk verktøy som egner seg for å studere et mangfold av synspunkter i policyutvikling, og som kan bidra til å strukturere innholdet i disse synspunktene. *Rammeanalyse*, med fokus på innramminger av politiske problemer egner seg dermed godt (Verloo og Lombardo 2007:37).

4.1 Rammeanalyse med diskursivt fokus

Rammeanalyse er basert på tilnærminger utviklet av Carol Lee Bacchi (1999) og Mieke Verloo (2005). Dette er en slags policyanalyse, men den skiller seg fra andre policyanalyser ved å ha et diskursivt fokus. I stedet for å se policy som en respons på eksisterende problemer, som tradisjonelle policyanalyser gjør, behandles policy mer som en diskurs hvor problemer og løsninger *skapes*. Det er altså *problematiseringene* som gjøres i policydokumenter, og effektene av disse, som er interessante i analysen (Bacchi 1999:2).

Premisset her er at måten vi beskriver og kategoriserer våre oppfatninger av verden på er med på å forme den sosiale virkeligheten som omgir oss (Bacchi 1999:49, Verloo 2005:20). Våre oppfatninger og fremstillinger av samfunnsmessige problemer er altså ikke rene speilbilder av en virkelighet. De er heller ikke fastlåste. Det vil alltid være konkurrerende fremstillinger av et gitt fenomen som kjemper for å få sin betydning oppfattet som den ”sanne”. Visse fremstillinger eller innramminger vil gi visse handlingsbetingelser. Noen handlinger fremstår

naturlige, mens andre fremstår som umulige. Derfor har den sosiale konstruksjonen av ”sannheten” også konkrete sosiale konsekvenser (Jørgensen og Phillips 1999:13-14).

I analysen vil jeg undersøke de konkurrerende oppfatningene og fremstillingene rundt bruk av hijab i politi og rettsvesen. Jeg vil på bakgrunn av Bacchi (1999) og Verloos (2005) metodiske tilnærminger utarbeide et analyseskjema tilpasset min problemstilling. Det er viktig både å avdekke de ulike representasjonene som beskriver bruk av hijab og andre religiøse plagg i domstolene, og å se etter eventuelle effekter disse kan gi. Før jeg går nærmere inn på hvordan jeg skal utføre analysen, skal Bacchis tilnærming utdypes.

4.1.1 Bacchi – ”What’s the problem (represented to be)?”

Oppmerksomheten i ”What’s the problem (represented to be)?”-tilnærmingen er rettet mot hva slags *tolkninger* som finnes av hva et problem er. Problemer behandles altså ikke som en fastlagt størrelse, men blir i stedet forstått som *skapt* gjennom myndighetenes (eller andres) beskrivelser av hva problemet er. Alle slags policyforslag vil eksplisitt eller implisitt stille en diagnose av hva et problem er. Utgangspunktet for forslag til forbedring eller endring er jo at noe ikke er som det bør være – det er altså et problem som bør løses. Men diagnosene kan variere ut fra øyet som ser. Ulike tolkninger av et gitt fenomen kan gi ulike fremstillinger av hva problemet innebærer. Likeledes vil løsningene på ”problemet” variere i takt med forståelsene av fenomenet. Bacchi kaller slike konkurrerende tolkninger eller diagnoser av hva et problem er *problemrepresentasjoner* (Bacchi:1999:1-2).

Disse problemrepresentasjonene står sentralt for Bacchis metodiske tilnærming. Gjennom disse problemrepresentasjonene mener hun myndighetene, eller andre som definerer hva problemet er, er aktive (mer eller mindre bevisst) i å forme hvordan temaet skal oppfattes. En bestemt representasjon av et tema vil sette grenser for hva som omtales som ønskelig eller mulig, og uønsket eller umulig (Bacchi 1999:3). Bacchis tilnærming til policyanalyse består derfor i å avdekke denne meningsdannende tendensen i policyforslag. Ved å avdekke problemrepresentasjonene kan man lettere forstå hvorfor visse endringer iverksettes fremfor andre, eller eventuelt hvorfor visse endringer uteblir.

Problemrepresentasjonene skal ikke bare kommenteres, man må evaluere og kritisk reflektere rundt disse måtene å problematisere på, fordi de ulike problemrepresentasjonene vil gi bestemte effekter. Disse effektene kan være negative for visse grupper i samfunnet, men ikke for andre. Ved å evaluere problemrepresentasjonene kan man dermed bidra til å redusere de negative effektene (Bacchi 2009:15). Bacchi skiller mellom tre typer effekter, og disse vil jeg redegjøre for senere i kapitlet. Først skal jeg imidlertid forklare hvordan jeg konkret skal gå til verks for å avdekke problemrepresentasjonene og innrammingene i de politiske dokumentene jeg skal analysere. Bacchi har utarbeidet flere spørsmål man bør stille tekstene man studerer, som vil bidra til å synliggjøre disse representasjonene. Det er blant annet sentralt å undersøke hvilke årsaker og hensyn som vektlegges i representasjonen av problemet (Bacchi 1999:4).

4.2 Innramminger og problemrepresentasjoner i debattene om hijab i politi og rettsvesen

Mieke Verloo har gjennom forskningsprosjektet MAGEEQ (Mainstreaming Gender Equality) utarbeidet et mer detaljert analyseverktøy basert på blant andre Bacchis tilnærming. Dette verktøyet, sammen med Bacchis spørsmål utgjør utgangspunktet for hvordan jeg selv utvikler et analyseskjema basert på min problemstilling. I tillegg har jeg dratt nytte av tre masteroppgaver som har brukt samme typen policyanalyse som meg (Langvasbråten 2006, Standal 2007, Egenæs 2008).

Før jeg forklarer hvordan jeg konkret skal gå til verks for å avdekke problemrepresentasjonene, vil jeg presisere hvordan jeg bruker begrepene innramming og (problem)representasjon i oppgaven. Verloo bruker begrepet *ramme* for å beskrive hvordan tolkningene av virkeligheten kan struktureres på en bestemt måte. En *policyramme* er definert som "an organising principle that transforms fragmentary or incidental information into a structured and meaningful policy problem, in which a solution is implicitly or explicitly enclosed" (Verloo 2005:20). Policyrammer er i likhet med problemrepresentasjonene til Bacchi, konstruksjoner som gir virkeligheten mening (ibid.). Måten man konstruerer en slik policyramme på er det jeg kaller *innramming*.

Begrepet innramming utgjør en mer overordnet kategori enn Bacchis problemrepresentasjon. Innrammingene skilles fra hverandre ut fra hvilket tema eller hensyn man knytter det aktuelle fenomenet til. For å illustrere vil man for eksempel kunne ramme spørsmålet om hijab i politi og rettsvesen inn i et spørsmål om likestilling. Det er altså likestillingshensynet man søker å ivareta og dermed utgjør denne måten å ramme inn spørsmålet på en bestemt innramming. Underlagt denne innrammingen går det an å ha ulike forståelser av hva ”problemet” er. Problemet kan være hijabbruken i seg selv, fordi denne anses å være kvinneundertrykkende og alternativt kan problemet være forbud av hijab i disse institusjonene, fordi dette utestenger kvinner fra yrkeslivet. En type innramming kan altså ha forskjellige problemrepresentasjoner underlagt seg.

4.2.1 Hvordan avdekke innrammingene og problemrepresentasjonene?

Som Verloo poengterer vil det i en innramming ligge en representasjon av hva problemet er – en såkalt *diagnose* – og en representasjon av hva som bør gjøres for å løse problemet – en såkalt *prognose*. Diagnosen og prognosen utgjør de to hoveddimensjonene i innrammingen. Med ulike representasjoner av hva problemet er (diagnose), vil man også ha ulike representasjoner av hva som må til for å løse problemet (prognose) (Verloo 2005:22).

Verloos tilnærming skiller altså mellom diagnose og prognose, og hun legger vekt på at det er vel så viktig å studere de ulike løsningsforslagene, som å studere representasjonen av selve problemet. En del av representasjonen eller innrammingen av et policyforslag er løsningen på det som anses å være et problem. Det er viktig å se spesifikt på dette, fordi det kan avdekke problemdiagnoser som ikke gjøres eksplisitt i teksten. Det bidrar altså til å klargjøre de faktiske problemrepresentasjonene. Jeg vil derfor spørre ”*hva representeres å være problemet?*” og ”*hva representeres å være løsningen på problemet?*” når jeg analyserer tekstene. I debattene jeg skal undersøke er det imidlertid ikke rom for store variasjoner i løsningsalternativer. Stort sett begrenser løsningsalternativene seg til enten å utestenge eller regulere bruken av religiøse og politiske plagg mv. i politiet og domstolene, eller å tillate det. Hovedvekten av min analyse vil derfor ligge på innrammingenes diagnosedimensjon i høringsrunden, selv om løsningsforslagene også vil kommenteres.

Som sagt holder det i følge Bacchi (2009:15) ikke å kommentere hva som anses å være et problem. Derfor spør jeg *hvorfor er dette et problem?* I tillegg vil hensynene som vektlegges vise hvordan man avveier mellom ulike aspekter ved saken. Dersom ett hensyn prioriteres, fremstår samtidig andre aktuelle hensyn som mindre viktig for temaet som diskuteres. Som nevnt innledningsvis antar jeg at rettighetsspørsmål knyttet til religionsfrihet og likestilling, integrasjonsspørsmål og spørsmål om religionens plass i offentligheten spiller sentrale roller i innrammingene av hijabbruk i politiet og domstolene. Det vil derfor være interessant å se hvordan institusjonene avveier mellom disse temaene. Selvfølgelig kan andre temaer også spille viktige roller i innrammingene. Et sentralt spørsmål for å se hvilke innramminger som preger debattene vil derfor være *hvilke hensyn forsøker problemrepresentasjonen å ivareta?*

Verloo fremhever også aktørfokuset i rammeanalysen ved å se spesifikt på hvordan forskjellige aktører gis visse typer *roller*. Ulike representasjoner kan gi ulike grupper byrden av og ansvaret for problemet. Det kan derfor være viktig å spørre *hvem* som representeres å ha problemet, og *hvem* som representeres å være ansvarlig for å løse problemet når man avdekker innrammingene (Verloo og Lombardo 2007:34). Verloos fokus på roller vil i min analyse begrense seg til å undersøke hvem som representeres å bære byrden av problemet. Bruk av hijab i politi og rettsvesen kan for eksempel representeres å utgjøre et problem for domstolene eller politiet. Det kan også representeres å være et problem for samfunnet. En konkurrerende representasjon kan være at det ikke er et problem å bruke hijab i politi og rettsvesen, men dersom man velger å forby det kan det utgjøre et problem for religiøse minoriteter. Det er derimot ikke så interessant å studere *hvem* som representeres å være ansvarlig for å løse problemet i denne sammenhengen. Det er fordi det er Politidirektoratet og Justis- og politidepartementet som er ansvarlig for politiets uniformsreglement, og Domstoladministrasjonen som er ansvarlig for bruk av kappe og andre antrekk i domstolene. Uansett om man ønsker å innføre eller forby religiøse plagg i disse institusjonene så er det altså gitt hvem som er ansvarlig for å regulere spørsmålet. Jeg spør derfor *hvem har problemet?*

I analyseskjemaet under oppsummeres spørsmålene som vil følge meg gjennom det empiriske materialet. Ideen er altså at disse spørsmålene skal hjelpe meg å strukturere innholdet i de

politiske dokumentene, så det er lettere for meg å kode dataene og sammenligne dem. Innrammingene vil plasseres inn i slike skjemaer ut fra typen innramming det er snakk om, med de forskjellige underliggende problemrepresentasjonene. Det som skiller innrammingene fra hverandre er altså temaet eller hensynet som vektlegges, mens problemrepresentasjonene kan variere ut fra hva som representeres å være problemet, årsaken, løsningen og hvem det er som har problemet.

INNRAMMINGER / PROBLEMREPRESENTASJONER				
Hva er problemet representert å være?	Hvorfor er det et problem?	Hvem har problemet?	Hvilke hensyn forsøker problemrepresentasjonen å ivareta?	Hva er løsningen på problemet representert å være?

Ved å benytte meg av dette skjemaet vil jeg kunne avdekke hvordan visse temaer, argumenter og aktører trekkes frem som relevante i forbindelse med problemrepresentasjonen, mens andre temaer, argumenter og aktører ignoreres. Slik synliggjøres de mange forskjellige måtene et tema kan rammes inn på (Verloo og Lombardo 38). Metoden minner dermed om at en bestemt problemrepresentasjon ikke nødvendigvis bør tas for gitt som den "sanne" fremstillingen av virkeligheten. Det er konkurrerende oppfatninger om hva "problemet" er, og hvilke hensyn som er viktigst å ivareta.

4.3 Effektene av innrammingene og representasjonene

Ved å avdekke disse innrammingene og se hvordan de ulike hensynene vektlegges, vil ulike effekter av innrammingene og representasjonene komme til syne. Bacchi skiller som sagt mellom tre typer effekter. For det første kan innrammingene og problemrepresentasjonene gi *materielle effekter*. Dette innebærer de *faktiske* konsekvensene som følger av problemrepresentasjonen. For eksempel kan en endring i kategoriseringen av hvem som skal motta velferdsgoder påvirke inntektsgrunnlaget for folk. Disse konkrete konsekvensene vil kunne variere med problemrepresentasjonene, og de har direkte implikasjoner i menneskers

liv (Bacchi 1999:46, 2009:17-18). I min analyse vil for eksempel løsningsforslag som forbyr religiøse plagg i politi og rettsvesen ha konkrete konsekvenser for visse religiøse personers muligheter til å jobbe i disse institusjonene. Ved å spørre om hva slags konkrete konsekvenser de ulike løsningsforslagene vil gi, og om det er visse grupper i samfunnet som vil rammes på en negativ måte, vil jeg kunne avdekke de materielle effektene.

Den andre typen konsekvenser dreier seg om *diskursive effekter*. Dette handler om *meningsproduksjonen* i policyforslag, og henspiller på rammene som settes for hvordan et fenomen oppfattes. Gjennom en bestemt problemrepresentasjon vil bestemte forståelsesmønstre produseres, mens alternative oppfatninger utelukkes. Dette kan igjen få følger for de materielle effektene, fordi visse løsningsforslag fremstår som mer aktuelle enn andre (Bacchi 2009:15-16).

Den tredje typen effekt Bacchi fremhever knytter seg til *subjektkonstruksjon*. Policyforslag kan gjennom språkbruk og representasjoner knytte visse posisjoner og verdier til de gruppene eller individene forslaget angår. Disse gruppene eller individene kan for eksempel gis ulik grad av handlingsrom og selvstendighet, eller gis visse typer egenskaper. Disse fremstillingene kan igjen påvirke synet man har på disse gruppene eller individene, eller hvis en selv blir direkte berørt av representasjonen, kan det gi implikasjoner for ens egen selvfølelse (Bacchi 1999:45, 2009:15-16).

Subjektkonstruksjonene og de diskursive effektene av innrammingene kan være vanskelige å påvise, fordi de er mer vage og udefinerbare enn de materielle effektene. Bacchi mener likevel man kan lese effektene ut fra problemrepresentasjonene ved å undersøke hva som utelates fra innrammingene, og ved å se på hva slags antakelser og forutsetninger som ligger til grunn for de bestemte forståelsene av "problemene" i innrammingene. Da vil man få et innblikk i hvordan representasjonene bidrar til å "låse" bestemte forståelser av fenomenet, og man vil kunne se hvordan subjektene berørt av policyforslaget fremstilles (2009:16). I denne oppgaven vil det være interessant å se om innrammingene bidrar til å skape bestemte forståelser av muslimske kvinner spesielt, eller religiøse minoriteter generelt. I tillegg vil jeg undersøke om innrammingene kan bidra til å forme forståelsen av hva det innebærer å bruke hijab og andre religiøse hodeplagg i politi og rettsvesen.

Det er altså viktig å evaluere problemrepresentasjonene kritisk, for å undersøke effektene de kan gi. En måte å synliggjøre effektene på er ved å undersøke de konkurrerende representasjonene i en beslutningsprosess. Da vil de tausede feltene, og de underliggende antakelsene i de ulike innrammingene kunne komme til syne (Bacchi 1999:4).

I tillegg til å se på effektene er det vesentlig å se hvordan aktørene deltar i definisjonen av de ulike problemrepresentasjonene. For det første er det interessant å undersøke om de ulike aktørene grupperer seg på bestemte måter ut fra hvilke representasjoner eller innramminger de presenterer. I tillegg er det sentralt å se på hvem som får delta i policydiskursen. Hvem kommer til orde i å definere hvorvidt hijab og andre religiøse plagg er problematisk og hvordan spørsmålet bør håndteres? Med andre ord, hvem har definisjonsmakt i beslutningsprosessen? Denne dimensjonen av rammeanalysen kalles *voice*, og ved å undersøke dette viser man hvem som har definisjonsmakt i policydiskursen. Dette er viktig å undersøke fordi det kan ha betydning for hvilke innramminger som kommer til overflaten og kan påvirke selve utfallet i saken (Verloo og Lombardo 2007:34). Det er i forhold til domstolenes høringsrunde dette vil være aktuelt å studere.

De ulike innrammingene vil som sagt plasseres inn i oppsummerende skjemaer underveis i den empiriske gjennomgangen for å få en oversikt over de konkurrerende innrammingene. Etter at de ulike innrammingene er avdekket og plassert i skjemaene, vil jeg se på hvilke effekter disse kan ha. I diskusjonen om effektene vil det overordnede spørsmålet være hvilke innramminger dominerer høringsrunden, og hva slags hensyn vektlegges? Dette vil gi føringer for hva slags effekter som produseres. Nedenfor har jeg laget en oppsummering av de mer detaljerte spørsmålene jeg bruker for å avdekke disse effektene. Jeg kommer imidlertid ikke til å plassere effektene inn i et skjema på samme måte som jeg gjør med innrammingene. Skjemaet under fungerer i stedet som en oversikt over hvordan jeg går frem for å undersøke innrammingenes effekter og *voice*.

Voice	<i>Hvem deltar i høringsrunden?</i>
Materielle effekter	<i>Hva slags konkrete konsekvenser vil de ulike innrammingene gi?</i> <i>Er det visse grupper som rammes på en negativ måte?</i>
Diskursive effekter og subjektkonstruksjoner	<i>Hvilke antakelser og forutsetninger ligger til grunn for problemrepresentasjonene?</i> <i>Hva utelates fra innrammingene?</i>

4.4 Metodiske refleksjoner

For å sikre en analyses forskningsmessige verdi, må to kriterier oppfylles. Det første kriteriet, *validitet*, stiller krav om at det man har målt, observert og identifisert i analysen stemmer overens med det man sier at man skal måle, observere og identifisere (Bryman 2004:273). Validiteten man har oppnådd i en analyse anslår altså kvaliteten til slutningene man har trukket. Det andre kriteriet *reliabilitet* stiller krav til nøyaktighet, objektivitet og gjennomsiktighet i forskningsprosessen. I følge King m.fl. (1994:25) innebærer dette at de prosedyrene en tar i bruk alltid vil føre til de samme resultatene hvis man gjennomfører de på samme måte. Med en høy grad av reliabilitet vil man altså komme frem til de samme resultatene hvis man foretar analysen på et senere tidspunkt. Det samme gjelder dersom det er en annen forsker som utfører undersøkelsen. Med andre ord skal det være mulig å etterprøve resultatene man har kommet frem til.

Wood og Kroger (2000) opererer med kvalitetskriteriene *troverdig* (trustworthy) og *gyldig* (sound) som bedre tilpassede kriterier for tekstanalyse enn validitet og reliabilitet. Det er viktig for troverdigheten at analysen er gjennomsiktig og systematisk, så det er klart hvordan analysen er gjennomført. Troverdigheten retter seg således mer mot selve *prosessen* i et analytisk arbeid, med alle de valgene man tar fra man bestemmer problemstilling, velger ut og samler inn data, bestemmer metodisk tilnærming og operasjonaliseringene man foretar for å gjennomføre arbeidet. En gyldig analyse retter seg mer mot det *ferdige produktet*. Analysen skal ha solide, pålitelige og overbevisende påstander. Påstandene er et resultat av logiske resonnementer, og de er basert på bevis og begrunnelser. For å høyne verdien av analysen vil

det være en fordel å bruke sitater fra teksten underveis for å vise hvordan man kommer frem til sine tolkninger, så leseren kan vurdere disse. I tillegg bør tekstmaterialet være tilgjengelig for leseren i sin helhet (Wood og Kroger 2000:167-169, som gjengitt i Langvasbråten 2006:15). Man bør altså etterstrebe nøyaktighet og gjennomsiktighet i sin analyse. Løsrevede tolkninger som ikke kan gjenkjennes eller forstås av andre har liten verdi. Leserene skal forstå hvordan man har kommet frem til tolkningene sine, sånn at de kan vurdere hvorvidt tolkningene virker fornuftige (Bergström og Boréus (2005:353).

Subjektivitet er en særlig utfordring i metoder som baserer seg på tolkning av tekst. Spørsmålet om hijabbruk i offentlige institusjoner skaper ofte engasjert respons, og jeg har også mine meninger om temaet. Det kan altså være utfordrende for meg å ikke la mine egne forforståelser av spørsmålet prege analysen. For å imøtekomme denne utfordringen vil jeg være mine innramminger bevisst, og sørge for å redegjøre for mine tolkninger ved bruk av sitater og begrunnelser. I tillegg har jeg forsøkt å imøtekomme kravene om gjennomsiktighet og nøyaktighet ved å vise grundig hvordan jeg skal gå frem i analysen. Ved å plassere innrammingene inn i det faste analyseskjemaet vil analysen også gjennomføres på systematisk vis.

3.4.1 Utvalg og avgrensing av debatten

Temaet for oppgaven er debatt om hijabbruk i offentligheten. Jeg har valgt å se på debattene i forhold til hijabbruk i politiet og rettsvesenet fordi jeg mener dette markerer en ny tilnærming til spørsmålet om hijabbruk i norsk offentlighet. Videre har jeg avgrenset dette *institusjonelt* ved å se på hvordan relevante institusjoner og organisasjoner diskuterer dette temaet. To debatter om bruk av hijab står altså i sentrum. Med ”debatt” mener jeg her ordvekslingen mellom Politidirektoratet, Justis- og politidepartementet og Likestillings- og diskrimineringsombudet i politidebatten, og høringsrunden som diskuterer bruk av religiøse og politiske plagg mv. i domstolene. Det er altså ordvekslingen mellom relevante institusjoner og organisasjoner i Norge som er grunnlaget for min analyse. Begrunnelsen for dette valget er den sentrale posisjonen institusjonene har i forhold til å avgjøre disse spørsmålene. Institusjonene og organisasjonene jeg ser på er med på å utvikle politikken på

dette området. Dermed blir deres innramminger og problemrepresentasjoner ekstra interessante.

Til å begynne med ønsket jeg å sammenligne de to debattene, men underveis i arbeidet viste det seg at de ikke var sammenlignbare. Politidebatten er snevrere enn domstolshøringen, og handler i stor grad om å diskutere hvorvidt diskrimineringsvernet blir brutt ved å ikke tillate religiøse hodeplagg til uniformen. I høringsrunden kan instansene vektlegge friere det de mener er viktig for spørsmålet. Politidebatten er altså mer ”rammet inn” i spørsmål om juridiske forhold enn debatten om bruk av hijab i domstolene. I tillegg til å avdekke innrammingene i de to debattene benytter jeg derfor også politidebatten som et slags bakteppe for analysen av domstolenes høring om temaet. Jeg spør i problemstillingen om innrammingene fra politidebatten gjenspeiler seg i innrammingene fra domstolenes høringsrunde. Dette er fordi politidebatten utgjør utgangspunktet for denne høringen, og det er dermed interessant å undersøke om innrammingene derfra preger domstolsdebatten også.

En kan tenke seg alternative måter å avgrense debatt om hijabbruk i offentligheten på. Jeg kunne for eksempel sett på de politiske partienes syn i spørsmålene om hijabbruk i politiet og domstolene. Men regjeringspartiene har forholdt seg merkbart stille i forhold til bruk av hijab (og andre religiøse plagg) i politi og domstoler. I Stortinget som helhet har disse spørsmålene heller ikke fått mye oppmerksomhet. Dette er blant annet fordi det er Justis- og politidepartementet og Domstoladministrasjonen som fastslår bestemmelser som angår uniformeringen av polititjenestefolk og dommeres bekledning. I tillegg kan man trygt påstå at regjeringen har vært splittet i synet på disse sakene, også innad i regjeringspartiene. Det samme gjelder for flere av opposisjonspartiene. De politikerne som deltok i media uttalte seg ofte på vegne av seg selv eller en lokal gren av partiet (se for eksempel VG 11.02.2009:17).

Debatten om hijab i politiet ble i stor grad avgjort av all oppmerksomheten fra media. Nettopp derfor var jeg lenge inne på å analysere mediedebatten om politihijab. Til slutt landet jeg derimot på å studere institusjonenes argumentasjon, nettopp på grunn av den påvirkningen de har på beslutningsprosessen.

Politidebatten var uryddig og preget av et hastevedtak fra Justis- og politidepartementets side. I denne debatten er det brev sendt mellom Politidirektoratet, Justis- og politidepartementet og

Likestillings- og diskrimineringsombudet som hovedsakelig utgjør empirien, i tillegg til enkelte pressemeldinger fra Justisdepartementet. Debatten om bruk av hijab i domstolene er mer ryddig og systematisk sett ut fra gjeldende normer for policyutvikling og saksgang i det offentlige apparatet. Her har Domstoladministrasjonen sendt ut høringsforslag om regulering av bruk av ”religiøst og politisk betingede plagg og symboler” i domstolene, og de har fått svar av 45 høringsinstanser. I domstolsaken vil disse dokumentene utgjøre tekstutvalget.

Utvalget av tekst ut fra avgrensningen av debattene er altså uttømmende. Det er per dags dato ikke mer tekst å se på fra institusjonenes hold angående debatten. Tekstene er altså representative for de respektive institusjonenes syn i sakene. Imidlertid er ingen av disse debattene fullstendig avklart. Likestillings- og diskrimineringsombudet har fastslått at Justisdepartementet brøt likestillingsloven og diskrimineringsloven i sin håndtering av spørsmålet, og de har sendt saken videre til Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Selv om man kan tvile på om departementet kommer til å endre kurs, er det altså en usikkerhetsfaktor involvert. Det samme gjelder for domstolsaken. Høringsrunden er over, og Domstoladministrasjonen vurderer i skrivende stund sitt neste trekk. At sakene ikke er avsluttet påvirker min analyses pålitelighet. Jeg skal vurdere hvilke innramminger som er dominerende, uten at Domstoladministrasjonen har konkludert i spørsmålet, og uten at Nemnda har gitt sin uttalelse. Dette medfører at det er noen av innrammingene eller problemrepresentasjonene jeg ikke får undersøkt i disse debattene. Her ser en altså bakdelen ved å studere temaer som har nyhetenes interesse.

5. Hijab i politiet - tre innramminger

I forbindelse med spørsmål om hijab i politiet skal jeg se nærmere på innrammingene presentert av Politidirektoratet, Justis- og politidepartementet og Likestillings- og diskrimineringsombudet.¹² Disse tre institusjonene fremhever tre ulike perspektiver i forhold til hvorvidt hijab i politiet bør tillates eller ikke. For Politidirektoratet dreier spørsmålet seg om en mulighet til å sikre bredere rekruttering til politikorpset. Justis- og politidepartementet representerer derimot hijab i politiet som en trussel mot befolkningens tillit til politiets nøytralitet. Likestillings- og diskrimineringsombudet ser på sin side spørsmålet ut fra et rettighetsperspektiv. Problemet representeres ikke å være bruk av hijab i politiet, men motsatt – at hijab i politiet ikke tillates. Selv om spørsmålet i første omgang dreier seg om hijab i politiet, vil andre religiøse hodeplagg også rammes av bestemmelsen om ikke å tillate denne typen effekter til politiuniformen.

5.1.1 Politidirektoratets innramming

Spørsmålet om hijab i politiet ble i første omgang behandlet av Politidirektoratet etter en henvendelse fra en muslimsk kvinne som lurte på om det var mulig for henne å bruke hijab under utdanning ved Politihøgskolen og ved videre arbeid i politietaten. Politidirektoratet gir sin vurdering til Justis- og politidepartementet med en positiv tilnærming til spørsmålet. Hijab til politiuniformen forstås altså ikke som et problem. Det forstås i stedet som et godt virkemiddel for å sikre et inkluderende og representativt politikorps. Politidirektoratets fokus ligger nemlig på at politistyrken ikke er representativ nok for Norges befolkning. Dette kan i følge Politidirektoratet true tilliten til politiet. ”Politiet er avhengig av tillit for å kunne skape trygghet og forebygge og bekjempe kriminalitet. Det er derfor viktig at alle lag av befolkningen kan føle en likeverdighet i sin relasjon til politiet” (Politidirektoratet, brev til Justis- og politidepartementet 10.11.08:1-2). For å sikre befolkningens tillit til politiet mener Politidirektoratet det er viktig å rekruttere folk med ulik bakgrunn til politiet: ”For at

¹² I arbeidet med å avdekke disse innrammingene har jeg hatt nytte av oppgaven jeg skrev i faget STV 4328B Tekstanalyse.

innbyggerne skal ha tillit til politiet, må etaten speile samfunnet. Dette innebærer en bevisst rekruttering av personer med etnisk minoritetsbakgrunn” (Politidirektoratet 10.11.08:2). Ut fra denne representasjonen av hva spørsmålet dreier seg om, ønsker Politidirektoratet hijab i politiet velkommen, og de viser til eksempler fra Storbritannia og Sverige hvor praksisen er tillatt i politiet. I tillegg ser de til Forsvaret og Tollvesenet, som har tillatt bruk av religiøse hodeplagg til sine uniformer.

Når det gjelder å ivareta politiets nøytralitet, eller hensynet til minoriteters rettigheter, som de to andre institusjonene vektlegger, representerer ikke Politidirektoratet noen av disse hensynene som spesielt viktige. Om nøytralitet skriver de: ”Det er neppe avgjørende for understrekingen av politiets nøytralitet at man ikke kan vise sin forskjellighet gjennom et religiøst hodeplagg, men bare gjennom mangfold basert på andre og ikke uniformsrelaterte aspekter” (Politidirektoratet 10.11.08:2). Nøytralitetshensynet kan altså ivaretas selv om man benytter religiøse hodeplagg i politiet. Nøytralitet forstås som *livssynsnøytralitet* og kobles opp til representasjon fra ulike grupper i samfunnet:

Det har vært et hevdvunnet prinsipp at den norske politiuniformen skal være livssynsnøytral i sin utforming slik at den ikke kan tas til inntekt for sympati eller antipati med enkelte grupperinger, etnisitet eller religiøse retninger. Politidirektoratet understreker viktigheten av at politiet som landets sivile maktapparat, skal representere et speilbilde av befolkningen og ikke favorisere spesielle grupper eller etnisk eller religiøs tilhørighet. Som et ledd i dette er det av avgjørende betydning å rekruttere tjenestemenn og kvinner som representerer mangfoldet i befolkningen (Politidirektoratet 10.11.08:1).

For at politiet skal fremstå nøytralt, er det altså viktig at politistyrken også representerer og inkluderer mangfoldet i samfunnet. Hvis ikke kan politiet mistenkes å favorisere enkelte grupper på bekostning av andre. Et krav om en nøytral fremtoning blir dermed underordnet behovet for et mangfoldig politikorps: ”hensynet til å rekruttere bredt og sikre at politiet representerer alle samfunnslag uavhengig av livssyn og etnisitet, må komme foran et strengt krav til en nøytral politiuniform” (Politidirektoratet 10.11.08:2).

Politidirektoratet kommenterer ikke rettighetsperspektivet i stor grad. De påpeker at det å nekte kvinner å bære hijab til uniformen vil frata dem muligheten for å jobbe i politiet, men samtidig gjør de ikke noe stort nummer ut av de rettslige problemene dette medfører: ”Dette kan føles urimelig for den enkelte”, skriver de (Politidirektoratet 10.11.08:1), før de slår fast at hovedpoenget med å åpne for hijab i politiet likevel er å sikre bred rekruttering. Dermed

utelukker Politidirektoratet at rettighetsfokus er det sentrale for deres forståelse av saken. Samtidig anerkjenner de til en viss grad det rettslige synspunktet, i og med at de vurderer om det er noen såkalt *saklige grunner* for å utelukke bruk av hijab eller andre religiøse hodeplagg som en del av uniformen. I bakgrunnskapittelet så vi at slike saklige grunner kan legitimere inngrep i lovgivningen. Hensynet til sikkerhet er et eksempel på en slik saklig grunn. Politidirektoratet legger til grunn at hensynet til sikkerhet kan ivaretas gjennom å tilpasse hodeplaggene slik at de ikke kan brukes til å skade tjenestemannen/-kvinnen (Politidirektoratet 10.11.08:2). Ut fra hensynene Politidirektoratet vektlegger, går det frem at det er politiets interesser som står i sentrum. Nettopp fordi politistyrken kan bli mer representativ enn den er, er det fordelaktig å åpne for bruk av hijab og andre religiøse hodeplagg i politiet. Dette vil bidra til å sikre befolkningens tillit til politiet. Oppsummeringen av Politidirektoratets innramming følger nedenfor:

Hva er problemet representert å være?	Hvorfor er det et problem?	Hvem har problemet?	Hvilke hensyn forsøker man å ivareta?	Hva er løsningen på problemet representert å være?
Politistyrken er ikke representativ nok i forhold til mangfoldet i samfunnet	Politiet er avhengig av tillit i befolkningen for å utføre sine oppgaver. Tilliten henger sammen med en likeverdig relasjon til politiet. Med en lite representativ politistyrke kan tilliten til politiet trues.	Politiet	Representasjon i politiet	Sikre at politietaten fremstår som en åpen og inkluderende etat. Rekruttere bredt fra alle lag i samfunnet, så alle grupper er representert, og ingen favoriseres. Dermed bør uniformsreglementet endres, så man åpner for å tilpasse hijab og andre religiøse hodeplagg til politiuniformen.

5.1.2 Justis- og politidepartementets innramming

Justis- og politidepartementet stilte seg i utgangspunktet positive til muligheten for å bruke hijab i politiet. Etter at de mottok Politidirektoratets vurdering, gav de direktoratet beskjed om å skissere et mulig forslag til endring av politiuniformen (Justisdepartementet i brev til Politidirektoratet 10.02.09:1). Seks dager tidligere, den 04.02.09, kunne man lese følgende på Justis- og politidepartementets nettsider:

Spørsmålet om bruk av religiøst hodeplagg er et prinsipielt spørsmål. Etter å ha mottatt politidirektoratets vurdering, er det besluttet at Politiets uniformsreglement skal endres slik at det gis anledning til bruk av religiøst hodeplagg sammen med politiuniformen.

Dette utsagnet ble imidlertid fjernet nokså raskt, og senere samme måned kunne man i stedet lese på departementets nettsider at justisministeren besluttet å skrinlegge forslaget om bruk av hijab i politiet.

Det er avgjørende for tilliten til politiet at etaten speiler befolkningen. Vi har vurdert om en endring av politiets uniformsreglement ville bidra til økt rekruttering av folk med minoritetsbakgrunn. Jeg har nå landet på at dette ikke er et egnet virkemiddel og debatten har vist at en slik endring kan svekke opplevelsen av et nøytralt politi. Derfor har jeg bedt om at den videre prosessen i Politidirektoratet stoppes, sier justisminister Knut Storberget (pressemelding publisert 20.02.09).¹³

I stedet for å se tillatelsen av religiøse hodeplagg til politiuniformen som et positivt virkemiddel for å øke rekrutteringen av minoritetsgrupper til politiet, fremstiller altså Justis- og politidepartementet forslaget som negativt for befolkningens opplevelse av politiet som en nøytral institusjon. De anerkjenner viktigheten av representativitet i politiet, men tillatelse av religiøse hodeplagg til uniformen er ikke veien å gå for å sikre dette.

Da denne beslutningen ble offentliggjort, ba Ligestillings- og diskrimineringsombudet departementet begrunne deres beslutning i lys av lovgivningen på feltet. På LDOs oppfordring, skriver derfor Justis- og politidepartementet mer om hva de opplever som problematisk i forhold til bruk av religiøse hodeplagg til politiuniformen, og begrunner hvorfor de mener det *ikke* er i strid med lovgivningen å nekte bruk av hijab og andre religiøse hodeplagg i politiet.

Spørsmålet om bruk av hijab i politiet dreier seg rent konkret om en bestemmelse i politiets uniformsreglement skal endres eller ikke. Den eksisterende bestemmelsen slår fast: "Sivile plagg og effekter skal ikke nyttes synlig sammen med uniformseffekter" (Politi- og lensmannsetaten 2007). Dersom hijab og andre religiøse hodeplagg skal tillates i politiet må denne bestemmelsen endres, fordi dette tolkes som eksempler på sivile plagg og effekter. I og med at Justis- og politidepartementet ikke ønsker å åpne for hijab eller andre religiøse

¹³ URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/pressecenter/pressemeldinger/2009/politiets-uniformsreglement.html?id=546860> [lastet ned 10. april 2010].

hodeplagg i politiet, er det rettslige spørsmålet altså om denne bestemmelsen er i strid med likestillingsloven § 3, diskrimineringsloven § 4, eller det internasjonale regelverket.

Justis- og politidepartementet går gjennom religionsfriheten vernet i den Europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 9, vern mot diskriminering i EMK artikkel 14 og vern mot diskriminering i likestillingsloven og diskrimineringsloven, og vurderer om uniformsreglementet strider mot disse. Departementet konsentrerer seg mest om EMK artikkel 9, og ”legger til grunn at bestemmelsen om sivile plagg og effekter i politiets uniformsreglement i prinsippet *kan* støte an mot en persons religionsfrihet etter artikkel 9” (Justis- og politidepartementet, brev til LDO 30.03.09:3). Som beskrevet i kapittel 3 er imidlertid ikke retten til religionsfrihet absolutt. For at et inngrep i religionsfriheten skal være legitimt etter EMK artikkel 9, må inngrepet a) ha hjemmel i lov, b) ha et formål som er ment å ivareta hensynet til den offentlige trygghet, den offentlige orden, helse eller moral eller andres rettigheter og friheter og c) være ”nødvendig i et demokratisk samfunn”, som innebærer at det må være forholdsmessighet mellom formålet og inngrepet som gjøres. Behovet for inngrepet i religionsfriheten må med andre ord vurderes mot ulempen inngrepet medfører for den enkelte. I dette tilfellet er det altså et spørsmål om det er et *behov* for å utelate religiøse plagg i politiet for å oppnå *formålet* om politiets nøytrale fremtoning, sett i forhold til konsekvensene forbudet gir - mulig diskriminering på grunnlag av kjønn og religion.

I departementets representasjon fremgår det at uniformsreglementet oppfyller kravet om at inngrepet må ha hjemmel i lov. I tillegg representeres ”hensynet til at politiet må fremstå som nøytralt og upartisk i sin tjeneste” som et legitimt formål. Dette er med andre ord en *saklig grunn* for å forskjellsbehandle. Departementet viser til at EMD i flere saker har vurdert dette hensynet som legitimt (Justis- og politidepartementet 30.03.09:3). Som sagt ligger hovedfokuset til departementet på *nøytralitetsargumentet*. De bruker god plass for å vise at inngrepet i religionsfriheten er nødvendig ut fra hensynet til nøytralitet. Behovet for å fremstå nøytralt knyttes sammen med politiets behov for tillit i befolkningen. Uten en nøytral politiform vil tilliten til politiet trues.

Politiet er avhengig av tillit i befolkningen for å kunne utføre sine oppgaver. Publikums opplevelse av at politiet utøver sine oppgaver uten å skjele til særskilte politiske eller religiøse

preferanser, må antas å være av stor betydning for denne tilliten. Dette gjelder ikke bare for den enkelte politimann/-kvinne, men også for politietaten som sådan (Justis- og politidepartementet 30.03.09:5).

En nøytral uniform forstås som en ensartet uniform ”som ikke kan oppfattes å ha bindinger til spesielle livssyn eller politiske retninger” (Justis- og politidepartementet 30.03.09:4). Som vi ser av sitatene over bør politiuniformen være fri for personlige markeringer av både religiøse og *politiske* holdninger. Selv om LDO spør om uniformsreglementet kan virke diskriminerende på grunn av *religion* og *kjønn*, inkluderer departementet altså politiske ytringer i sin besvarelse. Departementet åpner nemlig for at hijab også kan være et politisk symbol; ”i den offentlige debatt den senere tid har [det] vært ulike oppfatninger mht. om hijab bare er et religiøst hodeplagg. Fra enkelte hold har det vært hevdet at hijab også er et politisk symbol” (Justis- og politidepartementet 30.03.09:1). På grunn av denne representasjonen av hijab, blir det også nødvendig for departementet å kommentere andre typer politiske ytringer, som for eksempel dersom en ”politimann ønsker å bære en nål med symbolet til det politiske partiet han tilhører” (Justis- og politidepartementet 30.03.09:1-2). Hovedvekten av besvarelsen dreier seg imidlertid om religiøse uttrykksformer.

Uniformen skal altså være fri for religiøse symboler. Politiuniformen bærer imidlertid allerede et kors, i og med at riksvåpenet har et kors i seg. For Justis- og politidepartementet er dette uproblematisk. Riksvåpenet har mer med tradisjon å gjøre enn religion, og dermed kan ikke korset i riksvåpenet oppfattes som et religiøst symbol (Justis- og politidepartementet 30.03.09:4).

Departementet legger spesielt vekt på nødvendigheten av en nøytral politiuniform i sammenheng med politiets spesielle og viktige posisjon i samfunnet som en utøver av makt og myndighet. På grunn av politiets vide fullmakter, blant annet til å utøve vold, er det spesielt viktig at folk stoler på politiets nøytralitet. I tillegg jobber politiet for hele samfunnet med alle slags folk og grupperinger, og enkeltpersoner politiet er i kontakt med er ofte ruset og/eller i mental ubalanse. Politiet står dermed i en særstilling sammenligner med andre myndighetsutøvere, og hensynet til nøytralitet blir spesielt viktig i forhold til å sikre befolkningens tillit, ikke bare til den enkelte tjenestemann/-kvinne, men til politiet som institusjon (Justis- og politidepartementet 30.03.09:4-5). Derfor kan et inngrep i folks religionsfrihet forsvares.

Det er (...) klart ut fra EMDs praksis og internasjonal menneskerettsteori at dette er en av de arenaene i samfunnet hvor man må tåle større begrensninger. Helt generelt vil man akseptere større inngrep i religionsfriheten i statlige stillinger enn i det private. Politiet står dessuten i en særstilling (...) Når den enkelte polititjenestemann/-kvinne utfører sin tjeneste, vil det ikke være som enkeltperson eller medlem av en gruppe, men som en representant for samfunnet, som en håndhever av lovgivningen og som en utøver av samfunnets maktmidler. Dette fordrer at politiet opptrer korrekt, objektivt og nøytralt i sin myndighetsutøvelse (Justis- og politidepartementet 30.03.09:5).

Når det gjelder diskrimineringsvernet i EMK art 14, likestillingsloven § 3 og diskrimineringsloven § 4, poengterer departementet at bestemmelsen om forbud av ”sivile plagg og effekter” har en generell utforming, og den vil dermed rette seg mot alle slags religiøse hodeplagg, i tillegg til alle slags religiøse og politiske symboler som synlige smykker, skjerf og lignende. Inngrepet i religionsfriheten vil derfor ikke virke *direkte* forskjellsbehandlende. Spørsmålet er heller om inngrepet kan virke *indirekte* diskriminerende, hevder departementet. Dette fremstilles imidlertid som uproblematisk fordi inngrepet har et saklig formål i hensynet til nøytralitet, og dette formålet oppfattes som så nødvendig at det ikke kan sies å være uforholdsmessig inngripende. I forhold til likestillingsloven vektlegger departementet videre at den generelle bestemmelsen gjør at den ikke retter seg mot et bestemt kjønn (Justis- og politidepartementet 30.03.09:7-9). Departementet representerer det altså ikke som diskriminerende, verken ut fra religiøse hensyn eller hensyn til likestilling mellom kjønnene, å unnlate å tillate hijab og andre religiøse (og politiske) hodeplagg, symboler mv. i politiet.

Justis- og politidepartementet har imidlertid ikke alltid presentert bruk av hijab i politiet som uforenelig med nøytralitetshensynet. I sitt første brev til Politidirektoratet var de som sagt mer åpne for bruk av hijab i politiet. Nøytralitetshensynet ble trukket frem her og, men da var det ikke i konflikt med hijab i politiet:

Det er etter departementets oppfatning viktig å ivareta hensynet til en mest mulig nøytral politiuniform og at en aksept av tildekking av hår gis et beskjedent omfang. (...) Plagget skal være tilpasset politiets uniformering for øvrig, *være nøytralt*, og ivareta de sikkerhetsmessige hensyn som gjør seg gjeldende ved politiets ulike tjenester (Justis- og politidepartementet 10.02.09:1, min kursivering).

I og med at departementet her presiserte at hijaben skulle være nøytral, innebærer det at de på dette tidspunktet ikke så nøytraliteten til politiet som truet dersom hijaben ble inkludert i uniformen. Plagget kunne altså forenes med nøytralitetsbehovet.

Men Justis- og politidepartementet endte altså opp med en annen argumentasjon. Problemet slik de til slutt representerer det er at politiet ikke lenger vil fremstå nøytralt hvis bruk av hijab mv. i politiet tillates. Dette vil true tilliten befolkningen har til politiet. Problemet som representeres er altså hypotetisk. Løsningen på dette potensielle problemet er å bevare uniformsreglementet slik det er, slik at hijab og andre religiøse symboler forblir forbudt i kombinasjon med uniformen. Innrammingen til Justis- og politidepartementet oppsummeres i analyseskjemaet under.

Hva er problemet representert å være?	Hvorfor er det et problem?	Hvem har problemet?	Hvilke hensyn forsøker man å ivareta?	Hva er løsningen på problemet representert å være?
Dersom politiet åpner for bruk av hijab mv. til politiuniformen vil ikke politiet lenger fremstå nøytralt	Politiet er avhengig av tillit fra befolkningen for å utføre sine oppgaver. Tilliten til politiet vil trues dersom de ikke oppfattes som nøytrale	Politiet har problemet <i>dersom</i> uniformsreglementet åpner for bruk av hijab mv. til uniformen.	Nøytralitet, forstått som objektivitet og livssynsnøytralitet	Hijab mv. bør ikke benyttes til uniformen. Derfor bør bestemmelsen i uniformsreglementet forbli uendret.

5.1.3 Likestillings- og diskrimineringsombudets innramming

Etter å ha vurdert Justis- og politidepartementets argumentasjon, kom LDO med sin uttalelse i januar 2010. Her slår de fast at Justis- og politidepartementet handler i strid med likestillingslovens § 3 og diskrimineringslovens § 4. Ombudet anerkjenner hensynet til nøytralitet som et saklig formål, spesielt på bakgrunn av politiets rolle som samfunnets fremste utøver av makt og myndighet, og at deres arbeid gjør at de kommer i kontakt med alle slags deler av befolkningen, inkludert personer som kan være ruset eller i mental ubalanse (LDO uttalelse 18.01.10:14).

Ombudet representerer likevel bestemmelsen som diskriminerende på bakgrunn av religion og kjønn. Det tydeliggjøres at hijab er anerkjent som en religiøs begrunnet bekledning. Det er altså en forskjell mellom religiøs begrunnede uttrykk som har et særskilt vern mot diskriminering og andre typer ”sivile plagg og effekter”. Det er forskjell mellom å forby politiske merker og religiøse hodeplagg, da det ikke vil oppleves som et påbud å bære et

politisk merke (LDO uttalelse 18.01.10:10-11). I tillegg hevder LDO at det ikke er holdbart å vise til denne bestemmelsens generelle utforming for å underbygge påstanden om at bestemmelsen ikke rammer det ene kjønn hardere enn det andre ”Ombudet antar at reglementet først og fremst vil ramme muslimske kvinner fordi det fortsatt er slik at det er flest kvinner som bærer religiøse hodeplagg” (LDO uttalelse 18.01.10:11).

Selv om formålet om å sikre at politiet har en nøytral fremtoning er saklig, mener ombudet likevel ikke det er *nødvendig* å utelate hijab og andre religiøse hodeplagg for å oppnå dette formålet. ”Ombudet har vanskelig for å se at Justisdepartementet har begrunnet sitt standpunkt om at det er nødvendig å forby bruk av religiøse hodeplagg for å fremstå nøytral og upartisk overfor befolkningen” (LDO uttalelse 18.01.10:15). Derfor konkluderer de altså med at departementet handler i strid med lovgivningen. Blant annet mener de departementet ikke sannsynliggjør at alternativet - å tillate bruk av religiøse hodeplagg - vil utgjøre en risiko for at den offentlige orden eller trygghet står i fare (ibid.). I tillegg poengteres det at departementet og politidirektoratet tidligere i prosessen ikke motsatte seg ideen om å utvikle en egen politihijab. Som allerede nevnt, impliserer det at disse institusjonene på et tidligere tidspunkt ikke så det som nødvendig med et forbud av religiøse hodeplagg for å fremstå nøytralt og upartisk. Det presiseres også at det ikke nødvendigvis er en sammenheng mellom en nøytral uniform og at politimenn/-kvinner *faktisk* opptrer nøytralt og upartisk, og at tillit fra befolkningen også innebærer tillit fra minoritetsbefolkningen, hvor hensynet til representasjon kan spille inn. Avslutningsvis viser de til at praksisen fra andre etater og utenlandske politikorps vitner om at det ikke nødvendigvis er en motsetning mellom bruken av religiøse hodeplagg til uniformen og hensynene til nøytralitet og tillit (LDO uttalelse 18.01.10:15-16).

Hva det innebærer at et tiltak er ”nødvendig”, kan imidlertid diskuteres. For LDO innebærer dette at noe er mer enn ønskelig, uten at det trenger å være uunnværlig. Samtidig må forbudet være egnet, og formålet kan ikke være mulig å oppnå uten en diskriminerende virkning. Er det mulig å benytte et alternativ, må man gjøre det så fremt det ikke er uforholdsmessig ressurskrevende (LDO uttalelse 18.01.10:14). Ombudet fastslår at disse kravene til unntaksbestemmelsen er utformet på en måte som krever utstrakt bruk av skjønn. Det er altså

mulig å tolke nødvendigheten av tiltaket ulikt. Selv om ombudet er uenig med departementets begrunnelser og vurderinger, poengterer de følgende i denne sammenhengen:

Ombudet skal derfor være tilbakeholden med å overprøve andre offentlige organers vurderinger av hva som er nødvendige tiltak for å oppnå et saklig formål. Det er det enkelte organet, i dette tilfellet Politidirektoratet, og til slutt Justisdepartementet, som har de nødvendige forutsetningene for å vurdere de konkrete hensynene (LDO 2010:15).

Etter LDOs syn har imidlertid ikke departementet begrunnet at hensynet til nøytralitet tilsier at det er nødvendig å utelate bruken av hijab og andre plagg til politiuniformen.

Ut fra denne gjennomgangen av LDOs synspunkter går det frem at problemet, slik de representerer det, er at Justis- og politidepartementet velger å ikke tillate bruk av hijab og andre religiøse plagg til politiuniformen. Dette er et problem fordi religiøse minoriteter og spesielt muslimske kvinner dermed vil bli diskriminert. Disse vil bli negativt forskjellsbehandlet på en måte som gjør at de stilles svakere enn andre på arbeidsmarkedet i forhold til yrker i politietaten som medfører bruk av uniform. Løsningen ville ideelt sett vært å endre uniformsreglementet slik at religiøse minoriteter som bruker hodeplagg kunne jobbet i politiet. LDOs innramming oppsummeres under:

Hva er problemet representert å være?	Hvorfor er det et problem?	Hvem har problemet?	Hvilke hensyn forsøker man å ivareta?	Hva er løsningen på problemet representert å være?
Å ekskludere kvinner med hijab og andre religiøse minoriteter fra politiet	Det er ulovlig å diskriminere folk fra arbeid på bakgrunn av kjønn og religion. Slik politiets uniformsreglement er utformet virker det indirekte diskriminerende på bakgrunn av kjønn og religion. Hensynet til politiets nøytrale fremtoning er saklig, men departementet har ikke overbevist om at det er <i>nødvendig</i>	Religiøse minoriteter generelt, muslimske kvinner spesielt	Hensyn til likestilling og religionsfrihet. Man har krav på beskyttelse fra diskriminering på bakgrunn av religion og kjønn. .	Endre uniformsreglementet, så alle med relevante kvalifikasjoner kan arbeide i politiet, selv om de bærer religiøse hodeplagg

5.1.4 Justisdepartementets nye innramminger

I februar 2010 gav Justisdepartementet sitt svar til Likestillings- og diskrimineringsombudet. Her holder de fast ved sin innramming om at det er nødvendig og saklig å sikre at politiet fremstår nøytralt. Den indirekte diskrimineringen som kan forekomme av

uniformsreglementet, presenteres som legitimt. De understreker at det ikke vil være mulig å oppnå det samme hensynet til nøytralitet dersom hijab inkluderes til uniformen.

Etter departementets syn vil det ikke være mulig å oppnå samme formål, hensynet til at uniformert politi fremstår nøytralt og upartisk, med en spesialtilpasset hijab. Uansett utforming vil hijaben oppfattes som et religiøst symbol og være et åpenbart tegn å vedkommende politikvinnens religiøse tilknytning (Justis- og politidepartementet, brev til LDO 08.02.10:2).

Departementet registrerer at uenighetene mellom deres syn og LDOs syn angår spørsmålet om forbudet kan sies å være nødvendig og ikke uforholdsmessig inngripende overfor dem som forskjellsbehandles. Departementet viser i den sammenheng til Dahlab-saken og understreker at EMD har gitt statene en vid skjønnsmargin til å vurdere slike spørsmål som angår nødvendighetsvurderinger i forhold til regulering av religiøse plagg i offentligheten. Deretter utdyper de begrunnelsen for hvorfor de mener et forbud er nødvendig. Som tidligere begrunnes nødvendigheten av politiets nøytrale fremtoning med at politiet er avhengig av tillit i befolkningen. Denne tilliten knyttes altså opp til uniformens nøytralitet: ”Tilliten bygger ikke minst på det forhold at norsk politi i store deler av befolkningen oppfattes som en nøytral instans og ikke er et redskap for bestemte interesser, heller ikke religiøse trossamfunn eller trosretninger” (Justis- og politidepartementet 08.02.10:3). Videre understrekes det at den nøytrale uniformen signaliserer at alle i samfunnet likebehandles av politiet. ”Slik sett gir uniformeringen uttrykk for at politiet er der for alle grupper, behandler alle likt, og den enkelte tjenestemann/-kvinne fremstår og opptrer uten å ”flagge” personlige preferanser eller tilhørighet” (Justis- og politidepartementet 08.02.10:4). Med andre ord slår departementet fast at i motsatt tilfelle – dersom religiøse plagg eller symboler ville bli brukt som en del av uniformeringen – ville befolkningen kunne mistenke at politiet opptrådte på vegne av bestemte interesser, eller at de ikke ville behandle alle grupper i samfunnet likt. Dette kan igjen skape fare for konflikt mellom politi og samfunn, spesielt dersom en politibetjent med religiøst uttrykk skulle utøvd makt mot en person med annen religiøs bakgrunn.

I en situasjon hvor en polititjenestemann/-kvinne bærer et religiøst symbol og utøver myndighet eller iverksetter tvangsmidler mot en person med annen religiøs bakgrunn vil forekomsten av et religiøst symbol i seg selv kunne forsterke konfliktnivået og slik sett bidra til å komplisere politiets tjenesteutøvelse (Justis- og politidepartementet 08.02.10:4).

Man må altså også ta hensyn til sikkerheten i vurderingen av om forbud av religiøse symboler til uniformen er nødvendig eller ikke. Dette er verdt å merke seg også fordi spørsmålet om

52

bruk av religiøse hodeplagg er såpass kontroversielt i samfunnet. Debatten om hijab i politiet viste at spørsmålet ”potensielt kan vekke voldsomme følelser i befolkningen” (ibid.).

I denne sammenheng vektlegger også departementet hensynet til likestilling mellom kjønnene i sin utredning. Fra mediedebatten kunne man se at flere, også med ikke-norsk etnisk bakgrunn mente at bruken var å anse som et uttrykk for sosial undertrykkelse og ”i strid med de grunnleggende tankene om kvinnefrigjøring som det er alminnelig enighet om i det norske samfunnet” (ibid.). Departementet slår videre fast at ved å åpne for denne typen religiøs markering i politiet er det en fare for at man legitimerer press til bruk av religiøse hodeplagg også i andre sammenhenger.

Av disse grunnene holder departementet fast ved at forbudet ikke strider mot noe diskrimineringsvern. Nedenfor oppsummeres de nye representasjonene til Justis- og politidepartementet. Representasjonen av likestillingshensyn står altså i kontrast til LDOs innramming.

Hva er problemet representert å være?	Hvorfor er det et problem?	Hvem har problemet?	Hvilke hensyn forsøker man å ivareta?	Hva er løsningen på problemet representert å være?
Ved bruk av religiøse symboler til uniformen kan politiet oppfattes som et redskap for bestemte interesser eller enkeltgrupperinger	Det kan medføre at konfliktnivået stiger i politiets samhandling med grupper i samfunnet, befolkningen kan tvile på at politiet likebehandler alle i samfunnet	Politiet Samfunnet	Politiets nøytrale fremtoning og sikkerhetshensyn	Utelate bruk av hijab og andre religiøse markører til politiuniformen
Bruk av hijab er omstridt og kontroversielt, og blir ofte sett som et uttrykk for sosial undertrykkelse og i strid med kvinnefrigjøringen	Ved å åpne for hijab i politiet legitimerer man press til å bruke religiøse hodeplagg også i andre sammenhenger	Muslimske kvinner	Likestillingshensyn	Utelate bruk av hijab til politiuniformen

6. Høring om bruk av religiøse og politiske plagg og symboler i domstolene

I domstolene skal aktørene bruke sine sivile plagg, men fagdommere og advokater bærer sort kappe over disse. Kappen er altså ingen uniform på linje med politiuniformen.

Domstoladministrasjonen (DA) er ansvarlig for å gi regler om bruk av kapper og andre antrekk i retten. Disse reglene er nedfelt i den såkalte ”kappeforskriften”.¹⁴ Beslutningen om hvordan reguleringen av religiøse og politiske symboler mv. skal gjennomføres blir dermed avgjort av Domstoladministrasjonen. Høsten 2009 sendte DA ut et forslag om å forby bruk av religiøse og politiske plagg og symboler i domstolene på høring. Bakgrunnen for at Domstoladministrasjonen foreslår denne typen regulering er først og fremst diskusjonen om bruk av hijab i politiet fra 2009. I tillegg har spørsmålet om bruk av hijab i domstolene blitt debattert i Danmark, hvor Folketinget innførte en lovendring som forbyr tilkjennevisning av religiøs og politisk tilhørighet og holdninger i retten (Domstoladministrasjonens høringsnotat 20.08.09:1,6).

Hensikten med å innføre et slikt forbud er i følge Domstoladministrasjonen å sikre publikums tillit til at domstolene er nøytrale og objektive. Det er altså paralleller mellom Domstoladministrasjonens fokus og Justisdepartementets innramming av spørsmålet om hijab i politiet. I denne høringsrunden er jeg derfor interessert i å undersøke om de dominerende innrammingene fra politidebatten går igjen i forhold til spørsmålet om bruk av hijab og andre ”religiøse og politiske plagg og symboler” i domstolene, og hvordan de i tilfelle avtegner seg i høringen.

6.1 Domstoladministrasjonens innramming

Domstoladministrasjonen (DA) foreslår i sitt høringsnotat å forby bruk av religiøse og politiske plagg og symboler i retten. Problemet slik DA ser det, er at denne typen

¹⁴Finnes på URL: <http://www.lovdata.no/for/sf/jd/td-19950623-0577-0.html#3> [lastet ned 04.05.10]

tilkjenneivelse av sin religiøse eller politiske tilhørighet vil true tilliten befolkningen har til domstolene. Domstolene skal være uavhengige, nøytrale og objektive. For å opprettholde tilliten fra befolkningen om at domstolene har disse kvalitetene, er det også viktig at domstolene *fremstår* nøytrale og objektive. Dersom dommere markerer individuelle synspunkter, holdninger eller verdier, kan de ulike partene i en rettssak, eller befolkningen generelt, bli usikre på om dommernes religiøse eller politiske oppfatning kan ha virket inn på avgjørelsen.

Dersom religiøse eller politiske symboler benyttes i retten, kan dette i noen saker skape mistanke om religiøse eller politiske holdninger påvirker avgjørelsen, med den følge at tilliten til domstolen blir svekket. Selv om det må forventes at hensynet til synlig nøytralitet og objektivitet søkes ivaretatt av domstolens personale, er det grunn til å gi generelle regler om dette (Domstoladministrasjonens høringsnotat 20.08.09:7)

Reguleringen tar for seg ”religiøse og politiske symboler og plagg”, men likevel er det liten tvil om at det er hijaben som utgjør utgangspunktet for forslaget. Det ser man tydelig i og med at dokumentnavnet til høringsnotatet er ”høringsnotat hijab.doc”, og høringsbrevet er kalt ”hijab”. DA skriver ikke eksplisitt hvorfor de gjør reguleringen generell i stedet for å fokusere kun på hijab, men det går frem av notatet at DA inkluderer andre religiøse og politiske symboler og plagg av hensyn til diskrimineringsvernet.

Domstoladministrasjonen vurderer nemlig om nasjonale og internasjonale lover og regelverk¹⁵ kan hindre en eventuell regulering, og de konkluderer med at en regulering ikke vil stride imot diskrimineringsvernet i lovgivningen. Et eventuelt forbud vil gjelde *samtlige* religiøse og politiske symboler mv. Denne likebehandlingen gjør at ingen vil bli indirekte diskriminert (Domstoladministrasjonens høringsnotat 20.08.09:3). I forhold til likestillingsloven resonnerer Domstoladministrasjonen på lignende måte:

Fordi bruk av *religiøse* hodeplagg mv. i de fleste religioner er knyttet til det ene eller andre kjønn, vil bestemmelser som rammer bestemte religiøse hodeplagg mv. kunne ramme bare det ene kjønn, og dermed kunne hevdes å være i strid med likestillingsloven. En regulering vil imidlertid omfatte alle typer religiøst betingede symboler. (...) Domstoladministrasjonen antar at reguleringen ikke vil være i strid med likestillingsloven (ibid).

¹⁵ DA vurderer arbeidsmiljøloven § 13, diskrimineringsloven § 4, likestillingsloven § 3, EMK art 9, 10 og 14, og art 18, 19 og 26 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter. Disse dreier seg om retten til religionsfrihet, ytringsfrihet og retten til ikke å bli diskriminert. I tillegg tok DA opp ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater og Rådsdirektiv 2000/78/EF, som tar opp bestemmelser i EU om at ingen skal forskjellsbehandles på arbeidsmarkedet på grunn av religion eller tro.

I tillegg presiseres det at formålet om å fremme tilliten til domstolene er et saklig formål, og ikke kan ses som uforholdsmessig inngripende (Domstoladministrasjonens høringsnotat 20.08.09:3). Det vises blant annet til Bangaloreprinsippene for etisk dommeratferd,¹⁶ for å underbygge dette. Der slås det blant annet fast at: ”Ettersom en dommer konstant er i allmennhetens søkelys, må han eller hun akseptere personlige begrensinger som kan bli ansett som byrdefulle for en vanlig borger” (Bangaloreprinsippene punkt 4.2, som gjengitt i Domstoladministrasjonens høringsnotat 20.08.09:3-4).

Domstoladministrasjonen vedkjenner at reguleringen kan medføre yrkesforbud for visse personer, men slik de ser det ”må imidlertid hensynet til den enkeltes ønske om å bære slike symboler vike for det grunnleggende hensynet til at domstolene fremtrer objektivt og nøytralt” (Domstoladministrasjonens høringsnotat 20.08.09:7).

Domstoladministrasjonen representerer også bruk av samekofte i retten som et problem. Denne kan på lik linje med religiøse og politiske symboler og plagg true tilliten til domstolenes nøytralitet.

Rettsaker i områder med samisk befolkning vil lett kunne reise problemstillinger som berører samisk kultur, samiske rettigheter mv. I slike saker vil det være av særlig betydning at dommeren fremstår som objektiv og nøytral, ikke minst i saker som involverer både samer og ikke-samer. Domstoladministrasjonen finner at reguleringen også bør gjelde bruk av samekofte (Domstoladministrasjonens høringsnotat 20.08.09:12).

Dommeren bør fremstå som objektiv og nøytral, og dermed bør også samekofta forbys. Samekofta skiller seg imidlertid fra de religiøse og politiske plaggene: ”Samekoften er en samisk folkedrakt, og må ses på mer som et kulturelt symbol enn et politisk (eventuelt religiøst) symbol” (Domstoladministrasjonens høringsnotat 20.08.09:11-12). Likevel benytter de ”religiøse og politiske plagg og symboler” som uttrykk for hva de ønsker å forby. Dette kan være litt forvirrende, men i dette uttrykket inkluderes altså samekofta.

Domstoladministrasjonens løsningsforslag er å lage nye regler i kappeforskriften som forbyr bruk av religiøse og politiske plagg og symboler i domstolene for fagdommere,¹⁷

¹⁶ Disse prinsippene ble vedtatt i Bangalore i 2001, og revidert i Haag 2002 på en konferanse for høyesterettsjustitiarier.

¹⁷ Begrepet ”fagdommer” omfatter her både embetsdommere og dommerfullmektiger.

protokollførere, vigslere, saksbehandlere og rettsbetjenter. Forslaget til ny § 4 i kappeforskriften er mer spesifikt:

En fagdommer må ikke i rettsmøte eller under rettsmekling hvor partene og/eller deres prosessfullmektiger er til stede framtre på en måte som er egnet til å bli oppfattet som en tilkjenning av fagdommerens eventuelle religiøse og politiske tilhørighet eller fagdommerens holdning til religiøse og politiske spørsmål for øvrig.

Det samme gjelder protokollfører som bærer kappe og er til stede i rettsmøte, vigslere som bærer rettskappe samt rettsbetjenter som bærer uniform. Forbudet gjelder også saksbehandlere som administrerer skiftesamlinger (Domstoladministrasjonens høringsnotat 20.08.09:13).

Fagdommerne fremstår som domstolenes ansikt utad. Det anbefales at reguleringen omfatter disse i hans/hennes dømmende funksjon. Det vil si at reguleringen begrenser seg til de tilfellene hvor dommeren er i rettsmøter eller under rettsmeklinger hvor partene og/eller prosessfullmektig er til stede.

Man kan spørre seg hvorfor protokollførere, vigslere, saksbehandlere og rettsbetjenter i domstolene også skal omfattes av reguleringen, i og med at disse ikke har noen innflytelse på utfallet av saken. Protokollførere og vigslere bærer i visse situasjoner rettskappe. På grunn av denne synlige tilknytningen til domstolen, mener DA de også bør omfattes av reguleringen. Rettsbetjenter som bruker uniform vil på tilsvarende måte omfattes av reguleringen, fordi de lett vil identifiseres som del av rettens personale. Saksbehandlere bærer ikke rettskappe, men vil i visse situasjoner lede rettsmøter. Dermed kan de ha en viss innflytelse på sakens resultat, og bør omfattes av reguleringen (Domstoladministrasjonens høringsnotat 20.08.09:8-9).

Domstoladministrasjonen foreslår videre at lekfolk som deltar i retten som meddommere eller lagrettemedlemmer unntas fra reguleringen. Dette er begrunnet ut fra hensynet til representasjon, i og med at utvalgene av lagrettemedlemmer og meddommere skal ha en allsidig sammensetning og best mulig speile mangfoldet i befolkningen. Disse *lekdommerne* vil heller ikke bli assosiert med domstolene på samme måte som rettens faste personale, hevder DA. Dessuten er det en plikt å stille som meddommer eller lagrettemedlem. Man får straff i form av bot dersom man ikke har gyldig grunn for fritak.

I lys av ønsket om at lekfolk i domstolene også skal hentes blant personer med innvandrers- og minoritetsbakgrunn, samt at man etter valg har en straffbelagt plikt til å gjøre tjeneste, er det

ikke naturlig å innføre noen regulering når det gjelder lagrettemedlemmer eller meddommere (Domstoladministrasjonens høringsnotat 20.08.09:10).

Rettsvitner vil heller ikke bli inkludert i reguleringen, i og med at de også plikter å stille til tjeneste (ibid).

Domstoladministrasjonen legger vekt på at reguleringen bør være generell. Den skal altså rette seg mot alle typer rettsmøter, ikke bare i saker som har religiøse eller politiske aspekter. Dessuten bør reguleringen omfatte alle typer religiøse og politiske symboler og plagg. Ingen religioner skal settes i noen særstilling. Det presiseres at statsreligionen ikke skal behandles annerledes enn andre religioner:

Norge har riktignok den evangelisk-lutherske tro som stats-religion, jf. Grunnloven § 2 annet ledd. Det kan hevdes at symboler som gir uttrykk for religiøs tilhørighet til statsreligionen, derfor bør stå i en særstilling. I lys av det som foran er uttalt i pkt. 5 om hva som må antas å følge av internasjonale reguleringer, finner Domstoladministrasjonen at slike symboler ikke kan unntas fra en regulering (Domstoladministrasjonens høringsnotat 20.08.09:11).

Her ser vi igjen at DA knytter likebehandlingen av religiøse og politiske symboler og plagg til hensynet til diskrimineringsvernet. Domstoladministrasjonen vedgår imidlertid at reguleringen først og fremst vil rette seg mot de mest synlige symbolene og plaggene, som hodeplaggene hijab, turban og kippa. ”Dette er symboler som i dagens samfunn uttrykker kjente religiøse eller politiske holdninger, og hvor bruken kan lede til at rettens objektivitet og nøytralitet dras i tvil” (Domstoladministrasjonens høringsnotat 20.08.09:11). Mer diskrete symboler, som et halssmykke eller en sikhs stålarmbånd behøver kanskje ikke reguleres i samme grad, fordi disse er så lite dominerende. Samtidig fastslår de at det er viktig med en konsekvent regulering. Domstoladministrasjonen foreslår til slutt at forbudet skal rette seg mot ”symboler som er ”egnet til å bli oppfattet” som tilkjenneivelse av et standpunkt” (Domstoladministrasjonens høringsnotat 20.08.09:11).

I tillegg til religiøse og politiske plagg og symboler skal reguleres, foreslår som sagt Domstoladministrasjonen å forby bruk av samekofte i retten på lik linje som religiøse og politiske plagg og symboler. Oppsummeringen av Domstoladministrasjonens innramminger følger under. Den dominerende innrammingen knytter seg til nøytralitetshensynet. Nøytralitet knyttes her opp til *fremtoningen* dommeren har. DA trekker også frem hensynet til representasjon og hensynet til diskrimineringsvern som forstås som oppfylt dersom de ulike plaggene og symbolene likestilles. Dermed er alle de tre innrammingene fra politidebatten tilstede i DAs høringsforslag. Men problemrepresentasjonene innad i innrammingene varierer riktignok.

Hva er problemet representert å være?	Hvorfor er det et problem?	Hvem har problemet?	Hvilke hensyn forsøker man å ivareta?	Hva er løsningen på problemet representert å være?
Dersom man åpner for bruk av religiøse og politiske plagg og symboler (inkludert samekofte) blant dommere og andre ansatte i domstolene, kan inntrykket av domstolene som en nøytral og objektiv instans svekkes.	Befolkningens tillit til domstolene kan trues fordi de kan mistenke at dommere som bruker slike effekter ikke opptrer nøytralt og objektivt.	Domstolene har problemet dersom man åpner for bruken.	Hensyn til domstolenes nøytralitet forstått som en nøytral og objektiv <i>fremtoning</i>	Løsningen er å forby bruken av symboler som er "egnet til å bli oppfattet" som en tilkjennegivelse av religiøse eller politiske standpunkt blant ansatte i domstolene. Samekofte omfattes av reguleringen.
Problemet er å inkludere lekdommerne i reguleringen	Det er et politisk mål at lekdommerne skal ha en allsidig sammensetning, og representere alle lag i befolkningen. Dessuten er det en plikt å stille som lekdommer. Ved å forby religiøse plagg settes visse religiøse personer i et vanskelig dilemma.	Dersom lekdommere inkluderes i reguleringen får religiøse minoriteter et problem.	Hensyn til representasjon	Lekdommere unntas regulering
Det er et problem å forskjellsbehandle ulike religiøse og politiske symboler og plagg	Dette kan medføre diskriminering	Arbeidssøkerne som rammes av den eventuelle diskrimineringen	Hensyn til diskrimineringsvern (forstått som likebehandling)	Religiøse og politiske symboler og plagg bør likestilles og likebehandles

6.2 Generelt om høringsinstansenes representasjoner

45 høringsinstanser svarte på Domstoladministrasjonens høringsforslag. På de neste sidene presenteres en tabelloversikt over de ulike instansene som ble invitert til å delta, kategorisert etter virkeområde, og de ulike instansene som svarte på høringen.¹⁸ Oversikten gir uttrykk for hvilke instanser Domstoladministrasjonen anser som de mest relevante, berørte og interesserte partene. På denne måten legger DA en ramme rundt høringen ut fra sin definisjon av hvilke aktører som bør kommentere høringsforslaget. Blant de inviterte utgjør ikke overraskende de juridiske instansene en stor gruppe. Fra det politisk-administrative apparatet er det særlig justis og politisektoren som står i sentrum. I tillegg har DA lagt vekt på å høre enkelte religiøse samfunns stemmer, og de har inkludert organisasjoner med samisk eller annen minoritetstilknytning enten det er studentsamfunn eller andre typer foreninger. Fagforeningene er også representert, i tillegg til enkelte forskningsmiljøer. Bare én sosial/humanitær organisasjon er invitert, og ingen organisasjoner med kjønnspolitisk fokus. Oversikten over de instansene som deltok i høringen viser riktignok at det er mulig å delta i en høring uten invitasjon. Blant annet har organisasjoner som representerer sikhene sendt inn svar uten invitasjon.

Det er interessant å undersøke om disse kategoriseringene av instansene gjenspeiler seg i hvordan man forstår og beskriver bruken av hijab og andre religiøse plagg mv. i domstolene. Ingen av høringsinstansene har innvendinger mot at det er viktig at domstolene er nøytrale, objektive og uavhengige, og at tilliten til domstolene bør sikres. Uenighetene oppstår i stedet i forhold til om det er hensiktsmessig og/eller nødvendig å regulere bruken av religiøse og politiske plagg og symboler for å oppnå dette formålet. I tillegg er det uenigheter i forhold til hvor omfattende en eventuell regulering bør være.

¹⁸ Denne måten å kategorisere instansene på er inspirert av Skjeie og Teigen (2007).

Tabell 6.1: Oversikt over instansene som ble invitert til å delta i høringen om bruk av religiøse og politiske symboler og plagg i domstolene

Juridiske instanser	Det politisk-administrative apparatet	Sosiale/humanitære organisasjoner	Religiøse/livssynsbaserte organisasjoner	Minoritets-politiske organisasjoner	Student- og arbeidsorganisasjoner	Forsknings- og utdannings-institusjoner
Norges Høyesterett	Sametinget	Organisasjonen mot offentlig diskriminering	Den Norske Kirke v/Kirkerådet	Norske Samers Riksforbund	Arabisk studentfellesskap	Universitetene i Bergen, Oslo og Tromsø
Samtlige lagmannsretter	Samtlige departement		Mellomkirkelig Råd for Den norske kirke		Muslimsk Studentsamfunn	
Samtlige tingretter	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet		Felleskirkelig råd		Norsk-pakistansk studentersamfunn	Institutt for menneskerettigheter
Samtlige jordskifteoverretter			Bispedømmerådene		Bergen forsvarerforening	
Samtlige jordskifteretter	Politidirektoratet		Norges Kristne Råd		Den Norske Advokatforening	Politihøgskolen
Arbeidsretten	Utlendingsdirektoratet		Jesu Kristi Kirke av de Siste Dagers Hellige		Forsvarergruppen av 1977	
Det nasjonale statsadvokatembetet	Likestillings- og diskrimineringsombudet		Oslo katolske bispedømme		Norges Juristforbund	
	Stortingets ombudsmann for forvaltningen		Det mosaiske trossamfunn		Pak Jurister	
Riksadvokaten	Justissekretariatene				Rettsjelpernes juristforening	
Statsadvokatene	Regjeringsadvokaten		Buddhistforbundet		Samisk juristforening/Sámi Juristtaid Searvi	
					Den norske Dommerforening	
Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker	Oslo politidistrikt		Islamsk Råd i Norge		Dommerfullmektigforeningen	
	Politiets utlendingsenhet		Norsk Bahaisamfunn		Norges Lensmanns- og politilederslag	
	Spesialenheten for politisaker		Humanetisk forbund		Politiembetsmennenes landsforening	
	Økokrim		Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn		Politiets fellesforbund	
	Gáldu – Kompetansesenteret for urfolks rettigheter				Næringslivets Hovedorganisasjon	
	Det norske Arbeiderparti Framskrittspartiet Høyre Kristelig Folkeparti Rødt Senterpartiet Sosialistisk Venstreparti Venstre				Landsorganisasjonen i Norge	
					Naturviterforbundet Nafo	
					NITO	
					Norges Kart- og Landmålerforening (NKLF)	
					Norsk Tjenestemannslag (NTL)	
					Parat	
					TEKNA	

Tabell 6.2: Oversikt over høringsinstansene som svarte på høringen om bruk av religiøse og politiske plagg og symboler i domstolene

Juridiske instanser	Det politisk-administrative apparatet	Sosiale/humanitære organisasjoner	Religiøse/livssynsbaserede organisasjoner	Minoritets-politiske organisasjoner	Student- og arbeidsorganisasjoner	Forsknings- og utdanningsinstitusjoner	
Asker og Bærum tingrett	Såmediggi - Sametinget	Antirasistisk senter	Den norske kirke, mellomkirkelig råd	Norske Samers Riksforbund	Landsorganisasjonen (LO)	Universitetet i Oslo - Norsk senter for menneskerettigheter	
Eiker, Modum og Sigdal tingrett	Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet Politidirektoratet	Organisasjonen mot Offentlig Diskriminering (OMOD)	Det mosaiske trossamfunn		Politiets fellesforbund	Universitetet i Tromsø - Samerettsgruppa	
Fredrikstad tingrett					Norges Kart- og landmålerforening		
Kristiansand tingrett							
Nedre Romerike tingrett							
Nord-Gudbrandsdal tingrett	Oslo politidistrikt Gudbrandsdal politidistrikt		Human-Etisk forbund			Sámi allaskuvla - Samiskhøgskole	
Oslo tingrett					Pak jurister		
Sis-Finnmarkku diggegodd - Indre Finnmark tingrett	Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)		Islamsk råd Norge		Muslimsk studentsamfunn		
Øst-Finnmark tingrett			Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL)				
Agder lagmannsrett	Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM)		Sikh-menighetene i Norge	Den norske Advokatforening			
Borgarting lagmannsrett					Den norske Dommerforening		
Gulating lagmannsrett			Sikh samfunn felleskap Norge				
Riksadvokaten	Gáldu – kompetansesenteret for urfolks rettigheter						
Hordaland statsadvokatembete							
Tidligere dommer i EMD, Hanne Sophie Greve							
Tingrettsdommer Knut Erik Strøm							
Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker							

45 høringsinstanser svarte på Domstoladministrasjonens høringsforslag. 19 av disse gir sin støtte til regulering av religiøse og politiske plagg mv. i domstolene. I denne gruppen finner man hovedvekten av de juridiske instansene. I tillegg er instanser knyttet til politietaten representert her, sammen med Advokatforeningen, LO og kanskje mer overraskende Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM). Disse er imidlertid ikke enige i hvor omfattende reguleringen skal være, med tanke på om lekdommere bør inkluderes eller ikke i reguleringen, eller hvilke symboler og plagg som bør inkluderes i reguleringen, deriblant samekofta.

Seks av høringsinstansene¹⁹ kommenterer hovedsakelig bare spørsmål om samekofta bør forbys i domstolene eller ikke. Disse er uenige i at samekofta bør forbys, men det er vanskelig å si hva de mener om reguleringen av religiøse og politiske plagg mv. i domstolene.

16 av høringsinstansene støtter ikke ideen om at religiøse og politiske symboler og plagg skal forbys i domstolene. Denne gruppa preges av institusjoner som jobber mot diskriminering og organisasjoner med et etnisk eller religiøst grunnlag. Men det er også juridiske instanser som er uenige i Domstoladministrasjonens forslag. Oslo Politidistrikt er også kritiske til dette forslaget, i motsetning til de andre instansene tilknyttet politiet.

De resterende fire høringsinstansene, Norsk senter for menneskerettigheter, Mellomkirkelig råd for Den norske kirke, Samarbeidsråd for tros- og livssynssamfunn og Human-Etisk Forbund hever problemet opp på et høyere plan. De savner en overordnet offentlig politikk som avklarer statens forhold til religion og livssyn. En slik avklaring er nødvendig for å unngå at spørsmål av denne typen blir behandlet tilfeldig og ulikt av forskjellige institusjoner. Med en overordnet politikk på feltet vil man altså få en mer forutsigbar tilnærming til denne typen problemstillinger, og dermed motvirke usikkerhet blant både arbeidsgivere og -takere. De tre førstnevnte gir ingen klare anbefalinger eller svar til spørsmålet om religiøse og politiske plagg mv. bør forbys i domstolene eller ikke. Human-Etisk Forbund mener det finnes saklige grunner for å begrense adgangen til bruk av disse

¹⁹ Disse er Gáldu – kompetansesenteret for urfolks rettigheter, tidligere dommer i EMD, Hanne Sophie Greve, Sámi allaskuvla - Samisk høgskole, Norske Samers Riksforbund, Sámediggi - Sametinget og Samerettsgruppa ved Universitetet i Tromsø.

plaggene og symbolene i retten, men i likhet med de andre problematiserer de deler av utredningens argumentasjon, og mener enkelte temaer ikke er belyst godt nok. Spørsmålet må altså utredes nærmere før det kan konkluderes med noe klart svar.

I denne høringsrunden er det altså mange aktører som har gitt sine fremstillinger av hva problemene er og hva mulige løsninger er. En bestemt aktør kan gi ulike typer problemrepresentasjoner i samme tekst. Man kan også finne lignende innramminger på tvers av de ulike grupperingene jeg satte opp over. Fordi det er så mange aktører, vil jeg i den videre gjennomgangen konsentrere meg i større grad om de aktuelle innrammingene og problemrepresentasjonene enn om aktørene. Etter at jeg har presentert de ulike innrammingene vil jeg derimot ta opp aktørfokuset igjen, og belyse hvordan aktørene grupperer seg i forhold til innrammingene (kap. 7).

De ulike problemrepresentasjonene i høringsrunden kan grovt sett deles i to grupper etter forståelsen av *hvem* det er som har problemet. En god del av representasjonene fokuserer hovedsakelig på domstolenes interesser i denne problemstillingen, mens den andre hoveddelen av representasjonene behandler problemstillingen ut fra en forståelse av at minoriteters interesser står i sentrum. I tillegg har vi de fire høringsinstansene som ikke gir noen konkrete anbefalinger. For disse er det hovedsakelig et samfunnsproblem som diskuteres, i og med at det ikke er noen klar politisk tilnærming til spørsmålet om regulering av religiøse plagg og symboler i offentligheten. Disse vektlegger også konsekvensene forbudet eventuelt kan få for minoritetene. Som vi skal se har disse ulike måtene å tilnærme seg problemstillingen på konsekvenser for hvordan problemrepresentasjonene blir seende ut. Jeg vil først ta for meg representasjonene som tilhører instansene som fokuserer på domstolenes interesser, og deretter se nærmere på representasjonene til de som konsentrerer seg mest om minoritetenes interesser.

6.3 Problemrepresentasjoner med domstolene i fokus

De fleste av høringsinstansene som fokuserer på domstolenes interesser slutter seg til problemdiagnosen fra Domstoladministrasjonen hovedinnramming. Bruken av religiøse og politiske plagg mv. i domstolene vil true tilliten til domstolene, fordi befolkningen kan

mistenke at dommere med synlig politisk eller religiøs tilhørighet lar denne tilhørigheten påvirke sin dommergjerning. Hvis dommere *fremstår* unøytralt kan befolkningen mistenke at dommerne ikke *er* nøytrale. Dermed kan tilliten til domstolene svekkes. Altså er det domstolene som har problemet. Representasjonene skiller seg imidlertid fra hverandre etter forståelsen de har om hvor *omfattende* reguleringen bør være. En del støtter DAs løsningsforslag, og mener den foreslåtte reguleringen er fornuftig. Men flere av høringsinstansene har merknader til dette løsningsforslaget. De mener enten at DAs forslag til regulering går for langt, eller så mener de at det ikke går langt nok. Enkelte mener også at en regulering ikke er nødvendig. Problemet for disse gruppene dreier seg altså om selve forslaget til DA. Spørsmålene i fokus er hvilke symboler og plagg som skal inkluderes i reguleringen, og om lekdommere bør omfattes av reguleringen eller ikke. I tillegg er det altså også innvendinger mot å regulere i seg selv. Det er altså konkurrerende problemrepresentasjoner som knytter seg til Domstoladministrasjonens tre innramminger knyttet til nøytralitet, representasjon og diskrimineringsvern.

Men det er flere av høringsinstansene som slutter seg til DAs innramminger i sin helhet. Disse vektlegger som DA hensynet til nøytralitet, men også hensynet til representasjon i forbindelse med at lekdommere bør unntas reguleringen, og diskrimineringsvern i forbindelse med å likebehandle alle typer religiøse og politiske plagg og symboler. Agder lagmannsrett trekker også frem hensynet til tilliten fra *ulike grupper* i samfunnet som en viktig faktor i forhold til å ha et generelt forbud av symboler. ”Hensynet til domstolenes uavhengighet og tillit i ulike grupper i samfunnet tilsier at et forbud mot religiøse eller politiske symboler må ha en generell uforming (...) Et forbud mot hijab ville klart vært for snevert” (Høringssvar Agder lagmannsrett 15.01.10:1).

6.3.1 Hensynet til diskrimineringsvern og likebehandling utfordres

Selv om det er viktig å likestille de ulike symbolene, er det flere av instansene som poengterer at det er en forskjell forbundet med hvor synlige symbolene er. Oslo tingrett er for eksempel enig i at likebehandling av symbolene er viktig for å forsikre seg om at reguleringen ikke vil møte noen rettslige hindringer. Men samtidig hevder de at det likevel er et tolkningsspørsmål *hva* som bør inngå i hensynet til likebehandling. ”Etter vår mening

tilsier hensynet til likebehandling at man bør utvise varsomhet med *godt synlige* symboler som viser religiøs eller politisk tilknytning” (Høringssvar Oslo tingrett 07.01.10:2, deres kursivering). Flere høringsinstanser uttrykker at de ikke ser noe problem i å bære diskrete symboler, i det minste om de dekkes til. Samtidig blir det ofte ikke sett som noe problem å regulere det heller. Spørsmålet balanserer altså mellom det pragmatiske og det prinsipielle. Er det *nødvendig* å regulere alle symboler, eller gjør man det fordi det er prinsipielt riktig å likestille de ulike (religiøse) symbolene? Øst-Finnmark tingrett stiller for eksempel spørsmål ved hensiktsmessigheten av å regulere smykker. De ser ikke *behovet* for å regulere dette, selv om de er enig i at det innebærer et begrenset inngrep å forby det. På samme måte bemerker Eiker, Modum og Sigdal tingrett at ”[d]et kan nok være et tankekors at diskret, kristne symboler skal være forbudt ut fra en betraktning om at statsdannelsen i Norge bygger på den evangelisk-lutherske tro” (Høringssvar Eiker, Modum og Sigdal tingrett 26.11.09), selv om de støtter Domstoladministrasjonens konklusjoner.

Blant noen av høringsinstansene som mener man *ikke* bør regulere bruken, finner man også igjen spørsmålet om det virkelig er et behov å forby alle typer symboler. *Dersom* man velger å regulere bruken, bør det være tilstrekkelig å regulere hodeplagg (og eventuelt andre plagg) (Høringssvar Riksadvokaten 19.01.10:2, Borgarting lagmannsrett 18.01.10:2). Man vil da få en ”enkel og klar bestemmelse, samtidig som det reelle reguleringsbehov ivaretas uten at det oppstår vanskelige avgrensningsspørsmål og utilsiktede konsekvenser i form av formålsløse begrensninger i bekledning og utsmykning” (Høringssvar Riksadvokaten 19.01.10:2). Et problem med å gjøre reguleringen generell i forhold til symbolene som benyttes er altså at reguleringen dermed vil favne om symboler det egentlig ikke er nødvendig å regulere. Faren er at man får et overdrevent strengt reglement som kan gi avgrensningsproblemer.

I tillegg forstås selve reguleringen som et problem, fordi det ikke er et *aktuelt* behov for denne typen regulering. Man ender altså opp med et regelverk som vil bli praktisk vanskelig å overholde, uten at det er et reelt behov for det. Som Riksadvokaten påpeker, er det hijaben som er utgangspunktet for reglementet, men i og med at det ikke er noen fagdommere som benytter plagget er det ikke noe poeng i å regulere praksisen. ”Slik situasjonen er i dag, vil forbudet dermed få virkning for plagg og (andre) symboler som ikke i seg selv ville gitt grunn til direktiver, samtidig som det plagg som har aktualisert spørsmålet om regulering - hijab - rent faktisk ikke er i bruk blant landets fagdommere” (Høringssvar Riksadvokaten

19.01.10:1). Som vi har sett mener Riksadvokaten at reguleringen kan begrenses til hodeplagg dersom behovet oppstår, med andre ord hvis en muslimsk kvinne med hijab, en mannlig sikh eller en jødisk mann med kippa skulle søkt dommerembete eller en av de andre relevante stillingene ved domstolene. Disse problemrepresentasjonene fokuserer på hensynet til nøytralitet og det de anser som nødvendig å forby for å oppnå nøytralitet. Nøytralitet knyttes i likhet med i DAs representasjon til hva slags *fremtoning* dommerne har. I disse representasjonene blir dette fremhevet eksplisitt ved at synligheten av symbolene og plaggene fremstår som sentralt. Godt synlige symboler blir dermed viktigere å regulere enn diskrete eller skjulte symboler. Som resultat fremstår nøytralitetsinnrammingen som viktigere enn innrammingen som vektlegger diskrimineringsvern og likebehandling av symboler.

Hva er problemet representert å være?	Hvorfor er det et problem?	Hvem har problemet?	Hvilke hensyn forsøker man å ivareta?	Hva er løsningen representert å være?
Problemet er at reguleringen er for omfattende	Reguleringen rammer symbolbruk det ikke er et behov for å regulere, som diskrete smykker etc. Man får et overdrevent strengt reglement	Domstolene	Nøytralitet	Det reelle behovet ligger i å regulere godt synlige symboler og plagg.
Problemet er reguleringen i seg selv. Hijab er utgangspunktet for reguleringen, men det er ingen dommere med hijab i dag.	Reguleringen vil i stedet gå utover symboler det ikke er nødvendig å regulere.	Domstolene	Nøytralitet	Man behøver ingen regulering. Eventuelt holder det å regulere hodeplagg.

I denne sammenhengen dukker det også opp en ny type innramming. Gulating lagmannsrett er mest eksplisitt i sin motstand mot at smykker og lignende skal forbys.

Oss bekjent har det aldri skapt noe problem om en fagdommer skulle ha båret et enkelt symbol på religiøs eller politisk oppfatning, det være seg et smykke (...) eller et merke. Et hovedspørsmål er derfor om det er nødvendig å gjøre forbudet generelt. Et generelt forbud virker kanskje mindre diskriminerende, men håndhevingen kan også i enkelte tilfelle kunne tenkes å bli unødvendig rigorøs (Høringssvar Gulating lagmannsrett 18.01.10).

Gulating lagmannsrett fremstiller i stedet hijab som det problematiske aspektet ved denne saken. Selv om de uttrykker forståelse for at det kan være vanskelig eller ubehagelig å skille mellom ulike typer markeringer av religiøs eller politisk tilhørighet, mener de man likevel bør gjøre det, fordi det er ulike hensyn som ligger bak ønsket om å regulere denne symbolbruken.

Høringsnotatet burde derfor etter vår oppfatning ha gått nærmere inn på hva som er det problematiske med bruk av hijab (...) Det viktigste som absolutt burde vært drøftet, er hvilken symbolikk som egentlig ligger i bruken av hijab og som kanskje også i enkelte tilfeller medfører at denne bruken skiller seg fra bruk av andre religiøse hodeplagg eller symboler (Høringssvar Gulating lagmannsrett 18.01.10, deres utheving).

I følge Gulating lagmannsrett er det spesielt i forbindelse med likestilling mellom kjønnene dette bør drøftes.

Etter vår oppfatning må man ta en drøftelse av om ikke bruken av hijab representerer et kvinnesyn som strider mot samfunnets krav til likestilling og likeverd mellom kjønnene. Det er et bærende prinsipp i vår kultur at kvinner og menn er likeverdige (Høringssvar Gulating lagmannsrett 18.01.10).

Kvinner må gjerne velge å bruke slike hodeplagg, ”men det betyr ikke at embetsdommere under utøvelsen av sin oppgave skal kunne gjøre det for dermed å gi uttrykk for eller legitimere slike oppfatninger” (Høringssvar Gulating lagmannsrett 18.01.10). Denne innrammingen utfordrer Likestillings- og diskrimineringsombudets innramming fra politidebatten. Mens LDO vektlegger hensynet til likestilling når de argumenterer *for* bruk av hijab i politiet, vektlegger her Gulating lagmannsrett det samme i argumentasjonen *mot* bruk av hijab i domstolene. De har altså ulike forståelser av hva hijab og likestilling innebærer.

Hva er problemet representert å være?	Hvorfor er det et problem?	Hvem har problemet?	Hvilke hensyn forsøker man å ivareta?	Hva er løsningen på problemet representert å være?
Problemet er bruk av hijab i domstolene	Bruk av hijab er kjønnsdiskriminerende. Domstolene kan ikke legitimere slik bruk	Domstolene	Likestilling	Domstolene bør vurdere å bare forby bruk av hijab i domstolene.

6.3.2 Nøytralitetsinnrammingen utfordres

Domstoladministrasjonens nøytralitetsinnramming utfordres også av konkurrerende problemrepresentasjoner. Dommerforeningen ser for eksempel ikke det aktuelle behovet for en regulering av bruk av religiøse og politiske plagg og symboler i domstolene, på tross av at

de vektlegger nøytralitetshensynet. Det har aldri oppstått et problem i norske domstoler at dommere har gitt uttrykk for sine politiske eller religiøse oppfatninger. ”I det store og hele er embetsdommerne seg svært bevisst at en dommer ikke bare skal være uavhengig og upartisk, men også skal framstå slik” (Høringssvar Den norske dommerforening 9.12.09). Dommerne er altså utrustet til å løse eventuelle problemstillinger som måtte oppstå i denne forbindelsen uten en forskrift som regulerer klesbruk utover den gjeldende kappeforskriften. I tillegg vil reglene i denne kappeforskriften sammen med de dommeretiske prinsippene sannsynligvis ivareta hensynet til nøytralitet godt nok (Høringssvar Den norske dommerforening 9.12.09). Altså er det ikke et aktuelt behov for en ytterligere presisering av hvordan dommere bør framstå i retten.

Dommer i Oslo tingrett, Knut Erik Strøm og Borgarting lagmannsrett ser heller ikke bruken av religiøse og politiske plagg mv. i domstolene som et særskilt problem. Det påpekes blant annet at en ”markering av religiøs eller politisk tilhørighet for vedkommende dommer vil være uten relevans i det store flertall av saker som blir behandlet i domstolene” (Høringssvar Borgarting lagmannsrett 18.01.10:1). I stedet byr reguleringen på praktiske problemer forbundet med avgrensings- og tolkningstvil av hva som inngår i reguleringen. Knut Erik Strøm mener domstolene står i fare for å bli latterliggjort dersom klesdrakt og symbolbruk reguleres. Det er ikke lett å avgjøre hvilke symboler eller plagg som er religiøst eller politisk betinget, fordi ulike klesplagg og symboler kan ha forskjellig betydning, og de kan uttrykke motstridende betydning på en gang. En hijab er for eksempel ikke noe religiøst symbol, hevder Strøm. ”Det er en praktisk løsning på et tekkelighetskrav overfor kvinner om at de skal skjule håret når de viser seg offentlig. Det skiller seg derfor ikke prinsipielt fra den kristne sekt Smiths venners krav om at kvinner ikke skal gå i bukser” (Høringssvar Knut Erik Strøm 11.01.10:2). Hijab kan symbolisere både kvinneundertrykking og minoritetsgruppers styrke og individualitet, hevder Strøm videre. Et annet eksempel Strøm trekker frem er menn som har rastafarienes frisyre dreadlocks. Denne frisyren *kan* ha religiøs begrunnelse, og man benytter gjerne en strikkelue over håret i formelle sammenhenger, ”ikke for å understreke sin tilhørighet, men for å dempe inntrykket av den” (Høringssvar Knut Erik Strøm 11.01.10:3). I tillegg nevner Strøm hvordan nazimyndighetene fremsto latterlige under okkupasjonen med sine forbud mot å bære binders eller nisselue offentlig. Disse eksemplene mener Strøm kan vise hvor vanskelig det kan bli å overholde den foreslåtte reguleringen i

praksis; ”denne typen bestemmelser åpner for en uendelighet av tolkningsproblemer og av mulighet for krangel og latterliggjøring fra grupper som ønsker konflikt” (Høringssvar Knut Erik Strøm 11.01.10:3).

Disse problemrepresentasjonene retter seg altså mot selve høringsforslaget til DA. Selv om hensynet til nøytralitet vektlegges, fremstilles det som unødvendig å forby eller regulere bruken av religiøse og politiske plagg mv. Betydningen av nøytralitet utvides i disse representasjonene til å innebære mer enn bare fremtoning. En nøytral fremtoning er viktig, men det er også viktig å opptre nøytralt. I tillegg har det i flere saker ingen relevans om man tilkjennegir sin religiøse eller politiske tilhørighet.

Hva er problemet representert å være?	Hvorfor er det et problem?	Hvem har problemet?	Hvilke hensyn forsøker man å ivareta?	Hva er løsningen på problemet representert å være?
Problemet er reguleringen i seg selv	Det er ikke et aktuelt behov for regulering. Dommerne vet hvordan de skal opptre og fremstå	Domstolene	Hensynet til nøytralitet, forstått som fremtoning og opptreden	La vær å regulere, hensynet til domstolenes nøytralitet og objektivitet vil ivaretas av dommeretiske prinsipper og eksisterende normer og regler
Problemet er reguleringen i seg selv	Reguleringen kan by på praktiske tolknings- og avgrensingsproblemer, som i verste fall kan latterliggjøre domstolene	Domstolene	Domstolenes nøytralitet og integritet	La vær å regulere, habilitetsreglene vil ivareta hensynet til nøytralitet

Knut Erik Strøm rammer også spørsmålet om regulering av religiøse symboler i domstolene på en alternativ måte, som ikke har noe med nøytralitetsinnrammingen å gjøre. I likhet med andre jeg har nevnt tidligere mener også Strøm det er problematisk at den generelle reguleringen DA foreslår kan bli for omfattende, og medføre at ”man rammer en rekke forhold som hverken er betenkelige, eller burde være kontroversielle” (Høringssvar Knut Erik Strøm 11.01.10:4). Den generelle utformingen er for Strøm et resultat av at Domstoladministrasjonen forsøker å tekkes både de i majoritetsbefolkningen som ønsker å fjerne minoriteters fremmede uttrykk, og samtidig gi etter for minoritetsgruppers krav om respekt. Dette kan gi negative konsekvenser, hevder Strøm, også for majoritetsbefolkningens

felles symbolbruk. Hvordan skal en i neste omgang løse det ”problemet” at riksvåpenets kors utsmykker rettssalene?

Dette gir en fare for at også de felles symboler som bør beholdes, blir utradert i krysningspunktet mellom reguleringsiver og redsel for forskjellsbehandling. Det blir unektelig et paradoks om en kvinnelig dommer må fjerne sitt halssmykke med et lite gullkors, før hun går inn i retten og setter seg under et riksvåpen hvor rikskorset befinner seg på kronen, og hvor løven holder symbolet på Norges kristning, Olavsøksen (Høringssvar Knut Erik Strøm 11.01.10:4).

Her er det riktignok ikke domstolene som har problemet, det er snarere majoritetskulturen.

Hensynet man forsøker å ivareta er bevaringen av kulturarven. Det er altså en ny type innramming Knut Erik Strøm presenterer.

Hva er problemet representert å være?	Hvorfor er det et problem?	Hvem har problemet?	Hvilke hensyn forsøker man å ivareta?	Hva er løsningen på problemet representert å være?
Problemet er at reguleringen er for omfattende	Den omfattende reguleringen kan få konsekvenser for felles symbolbruk som bruk av riksvåpen.	Majoritetskulturen	Hensyn til kulturarven	La være å regulere

6.3.3 Ulike tilnærminger til representasjonshensynet

Borgarting lagmannsrett ser det verdifulle i å opprettholde et mangfold i dommerkorpset. På grunn av Norges flerkulturelle samfunn er det viktig at også dommerkorpset preges av et bredt spekter av holdninger. ”Alle vil være preget av sin egen bakgrunn, som i mange tilfeller – bevisst eller ubevisst – vil være en påvirkningsfaktor i forbindelse med de avgjørelser som skal treffes” (Borgarting lagmannsrett 18.01.10:1). Borgarting lagmannsrett rammer altså spørsmålet om bruk av religiøse plagg mv. i domstolene inn i en forståelse av at hensynet til representasjon er viktig for domstolene. Denne innrammingen ligner dermed på Politidirektoratets innramming.

I motsetning til denne innrammingen finnes innramminger som prioriterer nøytralitetshensynet i den grad at også hensynet til representasjon for lekdommere utelukkes. Som vi har sett var et viktig argument for å unnta lekdommere fra reguleringen hensynet til representasjon, siden lekdommere blir plukket ut fra befolkningen som helhet. Nettopp fordi de plukkes ut fra befolkningen ble det også hevdet at disse ikke ville bli assosiert med rettens faste personale på samme måte som de fast ansatte. Behovet for å regulere bruk av religiøse

og politiske plagg og symboler er dermed ikke like viktig som for de fast ansatte i retten, som representerer domstolen på en annen måte.

Dette resonnementet er det enkelte høringsinstanser som er uenige i. For de ulike partene i en rettssak vil det ikke nødvendigvis spille noen rolle om det er fagdommer eller lekdommer som markerer religiøs eller politisk tilhørighet. Rettens medlemmer kan like gjerne bli oppfattet som én enhet, og dette kan tilsi at reglene bør være sammenfallende for rettens medlemmer (Høringssvar Nord-Gudbrandsdal tingrett 13.01.10:1, Asker og Bærum tingrett 18.12.09:1, Fredrikstad tingrett 23.12.09). I tillegg skal man ikke undergrave lekdommernes funksjon i retten. I straffesaker spiller de en viktig rolle, og de er i likhet med fagdommerne ansvarlige for domstolenes avgjørelser (Høringssvar Riksadvokaten 19.01.10:2, Knut Erik Strøm 11.01.10:4, Hordaland statsadvokatembeter 8.12.09). De samme kravene til tillit og nøytral fremtreden vil med andre ord stilles til lekdommerne også, hevdes det. Derfor bør de også omfattes av (den eventuelle) reguleringen sammen med et grunnlag for fritak basert på politiske eller religiøse overbevisninger (Høringssvar Fredrikstad tingrett 23.12.09, Nord-Gudbrandsdal tingrett 13.01.10:2, Hordaland statsadvokatembeter 8.12.09, Gudbrandsdal politidistrikt 8.12.09).

Nord-Gudbrandsdal tingrett legger i tillegg vekt på at reguleringen bør omfatte alle typer symboler og plagg, for å sikre hensynet til nøytralitet best mulig. Problemrepresentasjonen fokuserer altså ikke på vanskelighetene med å avgrense reguleringen slik andre instanser har pekt på.

[D]ersom dette først skal reguleres, må reguleringen være omfattende i den forstand at den omfatter *alle* religiøse og politiske symboler, smykker, klesplagg og ellers også eventuelle andre ting som signaliserer en slik tilknytning. Videre er jeg av den oppfatning at reguleringen ikke bare bør gjelde religiøs og politisk tilknytning, men at det også bør gjelde organisasjonsmessig tilknytning i den videre forstand, jeg tenker da eksempelvis på Frimurere og andre losjer (Nord-Gudbrandsdal tingrett 13.01.10:1).

I oppsummeringen under ser en altså to konkurrerende innramminger, hvor den ene vektlegger hensynet til nøytralitet mens den andre vektlegger hensynet til representasjon. På hver sin måte går disse representasjonene lenger enn Domstoladministrasjonens nøytralitetsinnramming og representasjonsinnramming.

Hva er problemet representert å være?	Hvorfor er det et problem?	Hvem har problemet?	Hvilke hensyn forsøker man å ivareta?	Hva er løsningen på problemet representert å være?
Problemet er at reguleringen ikke er omfattende nok	Retten fremstår som en enhet, det er viktig at reglene er sammenfallende.	Domstolene	Hensyn til domstolenes nøytrale fremtoning	Inkludere lekdommere i reguleringen, eventuelt også utvide reguleringen av symboler til også å omfatte organisasjonsmessig tilknytning til for eksempel Frimurerlosjen
Problemet er reguleringen i seg selv	Det er positivt med mangfold i domstolene, og det vil sjelden være relevant for saken om dommeren markerer religiøs eller politisk tilhørighet	Domstolene	Representasjon	La være å regulere

6.3.4 Oppsummering av problemrepresentasjonene med fokus på domstolenes interesser

Samlet sett ser innrammingene som fokuserer på nøytralitetshensynet ut til å stå sterkest blant instansene som fokuserer på domstolenes interesser, alle instansene representerer dette hensynet som viktig. Men forståelsen av nøytralitetsbegrepet skiller seg fra hverandre. Knyttet hensynet til nøytralitet opp til dommernes objektive fremtoning er man mer tilbøyelig til å støtte regulering. Dette fokuset gjør også at hensynene til diskrimineringsvern og representasjon tones ned av visse instanser. I stedet for å vektlegge likebehandling av symbolene ut fra hensynet til diskrimineringsvern, vil *synligheten* av de religiøse symbolene avgjøre hvilke som er relevante å regulere. Rettens enhetlige og nøytrale fremtoning prioriteres også over hensynet til lekdommernes representasjon.

Samtidig blir nøytralitetsinnrammingen slik Domstoladministrasjonen presenterer den utfordret av konkurrerende problemrepresentasjoner. Blant instanser som vektlegger hensynet til nøytralitet representeres det også som *unødvendig* å regulere bruken av religiøse plagg i domstolene. Dette kan blant annet forklares ut fra deres utvidede forståelse av nøytralitet som noe bredere enn dommernes fremtoning. I tillegg er det interessant å se at politidirektoratets representasjonsinnramming fikk liv gjennom Borgarting lagmannsretts

høringssvar, og at Likestillings- og diskrimineringsombudets innramming ble utfordret av Gulating lagmannsretts konkurrerende forståelse av likestillingshensynet.

6.4 Problemrepresentasjoner med minoritetsinteresser i fokus

Den andre hovedgruppa av representasjoner fokuserer på minoritetenes rolle i forbindelse med spørsmålet om religiøse og politisk betingede plagg mv. skal forbys i domstolene eller ikke. Det går en nokså klar skillelinje mellom høringsinstanser som fokuserer på samiske interesser i forbindelse med koftespørsmålet, og høringsinstanser som fokuserer på religiøse minoriteters interesser i forbindelse med bruk av religiøst betingede plagg og symboler. På grunn av oppgavens problemstilling vil jeg bare kort kommentere representasjonene som omhandler samiske interesser. Det er imidlertid interessant å merke seg at det er lignende representasjoner som går igjen uavhengig av typen minoritet man konsentrerer seg om. Det overordnede problemet er Domstoladministrasjonens løsningsforslag - forbud av religiøse og politiske plagg og symboler, inkludert samekofta, i domstolene. Dette er først og fremst et problem fordi man ser det som galt å forby bruken av rettighetsmessige og integrasjonsmessige årsaker. Det stilles for eksempel spørsmål ved *nødvendigheten* av forbudet sett i forhold til ulempene det vil medføre for religiøse og samiske minoriteter, ikke bare i form av yrkesdiskriminering i domstolene, men også i form av de signaleffektene og ringvirkningene et slikt forbud kan medføre. I tillegg er forslaget om forbud problematisk fordi Domstoladministrasjonens utredning om hvorfor religiøse og politiske plagg mv. bør forbys er ufullstendig. Deler av argumentasjonen til Domstoladministrasjonen er ikke overbevisende nok. Det stilles altså spørsmål ved om det virkelig er et behov for et forbud. Det poengteres for eksempel at DA ikke har belegg for å hevde at tilliten til domstolene vil trues dersom dommere markerer politisk eller religiøst ståsted (inkludert tilhørighet til den samiske befolkningen). Dessuten understrekes det at DA behandler flere temaer på en overfladisk og unyansert måte, spesielt i forhold til forståelsen av hva nøytralitet og objektivitet egentlig innebærer. Løsningsforlaget er altså et problem fordi det baseres på feilaktige og/eller unyanserte opplysninger.

I de neste avsnittene skal jeg beskrive representasjonene som omhandler religiøse minoriteters interesser nærmere, før jeg kort kommenterer representasjonene som tar for seg spørsmålet om kofte i retten.

6.4.1 Religiøse minoriteter har problemet

For disse instansene representeres altså det overordnede problemet å være Domstoladministrasjonens forslag om å regulere bruken av religiøse og politiske symboler i domstolene, særlig på grunn av integrerings- og rettighetshensyn. ”Denne saken berører både retten til arbeid og spørsmålet om representasjon i maktorganer”, hevder for eksempel Likestillings- og diskrimineringsombudet (Høringssvar LDO 15.01.10:4).

Det er altså de *religiøse* minoritetene som anses å ha problemet. Ingen av høringsinstansene gir uttrykk for at man bør ha mulighet til å gi uttrykk for politiske holdninger som ansatt i domstolene. Enkelte instanser stiller i stedet spørsmål ved at politiske symboler er inkludert i bestemmelsen. Pak Jurister mistenker at Domstoladministrasjonen har inkludert politiske symboler ”for å legge skjul på at høringen egentlig avgrenses mot bruk av religiøse plagg/symboler i domstolene” (Høringssvar Pak Jurister, uten dato:1), og presiserer at det allerede finnes et forbud mot politiske ytringer i arbeidsmiljøloven (ibid.). Det fremstilles også som problematisk at DA ikke har skilt disse kategoriene fra hverandre. Disse kategoriene kan ikke sidestilles, fordi det er forskjeller mellom religiøse *påbud* og politiske manifestasjoner (Antirasistisk senter, uten dato:4 og LDO 15.01.10:3). ”Det finnes per i dag ingen tilsvarende påbud tilknyttet politisk oppfatning som reelt vil umuliggjøre dommergjerningen” (Høringssvar Antirasistisk senter, uten dato: 4). I tillegg kan sammenblanding mellom politiske og religiøse symboler bidra til at man tillegger religiøse plagg en politisk holdning. ”Ideen om at hijab er et politisk plagg tilhører en forenklet og populistisk oppfatning av hijab og islam, og kan ikke tillates å påvirke norsk domstolvesen” (ibid.).

I forhold til *rettighetsperspektivet* er hovedinnvendingene mot Domstoladministrasjonens forslag knyttet til religionsfriheten og retten til diskrimineringsvern. Retten til å uttrykke sin religion og ikke bli diskriminert for det, er beskyttet av menneskerettighetene i tillegg til nasjonal lovgivning. Som nevnt mener DA at likebehandlingen av alle typer religiøse og

politiske symboler og plagg vil sørge for at bestemmelsen om forbud ikke vil være i strid med lovgivning og konvensjoner på feltet. I tillegg presenterer DA formålet om å fremme tillit til at domstolene er nøytrale og objektive som et saklig formål som ikke kan anses å være uforholdsmessig inngripende. Blant høringsinstansene er det mange som stiller spørsmål ved disse momentene.

Det poengteres av de fleste instansene²⁰ at den såkalte *likebehandlingen* av religiøse og politiske symboler og plagg ikke vil ha lik effekt på alle religiøse grupper. Forbudet vil ramme visse grupper hardere enn andre, fordi de ulike typene symboler og plagg har ulik mening og betydning for de som bærer dem. Visse plagg og symboler er så tett knyttet til personens identitet, tro og tilhørighet at det vil være utenkelig å la vær å bruke de. Et forbud mot disse symbolene og plaggene vil derfor hindre disse i å jobbe ved domstolene som dommere eller andre stillinger som er omfattet av reglementet. Andre typer symboler og plagg er det ikke knyttet like stor mening til. Det blir for eksempel ikke ansett som et påbud å bære et smykke med kors, og man velger ikke bort en jobb som dommer fordi man har et behov for å bruke politisk merke (se for eksempel LDOs høringssvar 15.01.10:3). Derfor blir det problematisk både å sidestille religiøst betinget symbol- og klesbruk med politiske plagg og symboler, og å sidestille ulike typer religiøse symboler og plagg. Sikhene er blant dem som vil bli rammet av forbudet DA foreslår:

[T]urban og stålarmbånd har en stor prinsipiell og tradisjonell verdi i sikhismen og for enhver sikh. Tradisjonen for begge disse symbolene er flere hundre år gammel og en del av sikh identiteten. Å ta av seg disse symbolene vil derfor oppfattes som krenkende og byrdefullt. Disse symbolene definerer sikhene som individer (Høringssvar Sikh menighetene i Norge 08.01.10:1-2).

I tillegg til mannlige sikher vil forbudet kunne ramme muslimske kvinner eller jødiske menn som anser det som en plikt å bære hijab eller kippa. Forbud tolkes derfor av flere av instansene som *indirekte diskriminerende*. Som nevnt tidligere i oppgaven innebærer indirekte diskriminering at ulike tilfeller behandles likt. En tilsynelatende nøytral bestemmelse får altså ulik effekt for ulike grupper. Islamsk Råd Norge er altså representative

²⁰ Pak Jurister, LDO, Det Mosaiske Trossamfund, Antirasistisk senter, Sikh Samfunn Fellesskap Norge, Indre Finnmark tingrett, Riksadvokaten, Oslo politidistrikt, Sikhmenighetene i Norge, Islamsk Råd Norge, Muslimsk Studentsamfunn, Mellomkirkelig råd for Den norske kirke, Human-Etisk Forbund, Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn, OMOD.

for flere av instansene når de konkluderer med at bestemmelsen bare skaper et ”skinn av likebehandling” (høringssvar 21.01.10:1).

For flere av høringsinstansene kommer altså den foreslåtte reguleringen i konflikt med religionsfriheten og forbudet mot diskriminering. I tillegg blir også ytringsfriheten nevnt som en relevant rettighet i denne sammenheng (Norsk senter for menneskerettigheter 05.02.10:2, Muslimsk Studentsamfunn 20.01.10:1). Selv om flere av instansene presiserer at muslimske kvinner så vel som mannlige jøder og sikher vil rammes av et forbud, er det bare Det Mosaiske Trossamfund (DMT) som eksplisitt knytter dette opp til kjønnsdiskriminering. ”Slik forslaget er, rammer det muslimske kvinner på den ene siden og sikhiske og jødiske menn på den annen. Altså står vi overfor kjønnsdiskriminering overfor den enkelte religion” (Høringssvar DMT 14.01.10:6). Likestillings- og diskrimineringsombudet som tidligere har presentert denne typen problemstillinger som brudd på likestillingsloven, understreker imidlertid i sitt høringsnotat at de ikke har tatt stilling til om Domstoladministrasjonens forslag strider mot likestillingsloven og/eller diskrimineringsloven (Høringssvar LDO 15.01.10:5). I skjemaet under ser man hvordan disse problemrepresentasjonene er i konflikt med problemrepresentasjonene som presenterte likebehandling av de religiøse og politiske symbolene som forenelig med hensynet til diskrimineringsvern. Her ser vi også at innrammingen fra politidebatten hvor LDO vektla hensynet til vern mot kjønnsdiskriminering gjør seg gjeldende. I tillegg kommer hensynet til ytringsfrihet inn som et nytt moment.

Hva er problemet representert å være?	Hvorfor er det et problem?	Hvem har problemet?	Hvilke hensyn forsøker man å ivareta?	Hva er løsningen på problemet representert å være?
Forbudet utgir seg for å være likebehandler, men i realiteten vil det ikke være det. Forbudet vil ramme minoritetene som ser det som et påbud å bære religiøse plagg og/eller symboler. Dette kan ikke sammenlignes med bruk av politiske merker, kristne smykker etc.	Forbudet er indirekte diskriminerende på bakgrunn av religion. Det griper inn i retten til å uttrykke sin religion, og ikke bli diskriminert for det.	Religiøse minoriteter	Hensyn til religionsfrihet, vern mot diskriminering på bakgrunn av religion	Ikke forby bruken av religiøse plagg og symboler i domstolene
	Enkelte instanser trekker også frem at dette er i strid med ytringsfriheten og vern mot kjønnsdiskriminering.		Hensyn til ytringsfrihet, vern mot kjønnsdiskriminering	

Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) (Høringssvar 05.02.10) går lengst i å vurdere hvorvidt DAs forslag er i konflikt med lovgivningen, i dette tilfellet retten til religionsfrihet nedfelt i Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 9. SMR gir ingen konklusjon på dette i sitt høringssvar, fordi de mener det ikke er nok dokumentasjon og analyse tilstede i DAs høringsnotat til å foreta en grundig vurdering av spørsmålet. De har imidlertid flere innvendinger mot forslaget, som dreier seg om *nødvendigheten* av å forby religiøse og politiske symboler og plagg for å sikre tilliten til domstolene. Som vi har sett er det mulig å gripe inn i religionsfriheten dersom det har hjemmel i lov, dersom det har et beskyttelsesverdig formål, og dersom inngrepet er nødvendig i et demokratisk samfunn (EMK artikkel 9, annet ledd). I likhet med LDOs vurdering av spørsmålet om politihijab, legger Norsk senter for menneskerettigheter til grunn at bestemmelsen i kappeforskriften oppfyller lovkravet, og at hensynet til nøytralitet regnes for å være et beskyttelsesverdig (eller saklig) formål. Da gjenstår altså spørsmålet om inngrepet i religionsfriheten er *nødvendig* i et demokratisk samfunn. Som vi har vært inne på innebærer dette at ”inngrepet må gjenspeile et presserende samfunnsbehov, og at det må være forholdsmessighet mellom mål og midler (...) [det vil si] mellom forbudet og hensynet til å ivareta domstolenes objektivitet” (Høringssvar SMR 05.02.10:5). Med andre ord må behovet for forbudet vurderes opp mot ulempen inngrepet medfører for den enkelte. For å vurdere dette er det viktig å se på begrunnelsene Domstoladministrasjonen har for å foreta inngrepet i religionsfriheten (ibid.).

Flere av instansene har som sagt innvendinger mot nødvendigheten av forbudet, blant annet fordi de ikke ser det reelle behovet for forbudet, fordi de mener begrunnelsene for forbudet ikke holder mål, og fordi forbudet medfører store belastninger for de det rammer. Når jeg nå skal kommentere disse representasjonene nærmere, må det imidlertid understrekes at instansene stort sett ikke knytter disse innvendingene eksplisitt til EMK artikkel 9, eller annen lovgivning på feltet. Før jeg kommenterer høringsinstansenes merknader i forhold til forholdsmessigheten mellom mål og midler vil jeg se hva de har å si om hvorvidt forbudet er et ”presserende samfunnsbehov”.

Behov for forbudet?

Det har ikke oppstått en konkret situasjon som tvinger frem denne reguleringen, på samme måte som i politisaken. Blant høringssvarene er det enkelte som påpeker at dette således er en hypotetisk situasjon. Disse bemerker derfor at DA med dette forslaget tar et aktivt standpunkt i en symbolsk debatt, og det kan dermed diskuteres om det i realiteten er et behov for reguleringen (Høringssvar IMDi 15.01.10:1,3, LDO 15.01.10:1, Knut Erik Strøm 11.01.10:1-2).

Bruk av kappe i retten er noe annet enn bruk av uniform. Ved bruk av kappe er utgangspunktet at man ikler seg et felles symbolplagg over og sammen med sine øvrige klær (...) Det har heller ikke oppstått noen konkrete tilfelle hvor det har vært konflikter om fagdommernes bruk av religiøse eller politiske symboler etter at kappene ble innført (...) Det å definere dette som et problem som nå er oppstått og må reguleres, er derfor en aktiv standpunkttagen i den symboldebatt som foregår omkring bruk av hijab, uansett hvor nøytralt forskriftens bestemmelser utformes (Høringssvar Knut Erik Strøm 11.01.10:2).

Enkelte av høringssvarene (OMOD 15.01.10:2-3, LDO 15.01.10:1, Oslo politidistrikt 15.12.09:2, Sikhmenighetene 08.01.10:3) har også innvendinger mot hvorfor vi skal sammenligne vår situasjon nettopp med den danske, fremfor andre sammenlignbare land som åpner for tilkjenneivelse av religiøs tilhørighet i domstolene. Disse poengterer blant annet at den danske Domstolstyrelsen faktisk åpnet for bruk av hodeplagg av religiøse eller kulturelle grunner, så lenge ansiktet til dommeren var synlig. Beslutningen om å forby dette (som DA også bemerker) var politisk, og fant sted i Folketinget (Høringssvar LDO 15.01.10:1). Instansene innvender videre at Domstoladministrasjonen ikke gir noe svar på hvorfor de valgte å følge den politiske beslutningen i Danmark, i stedet for å se til andre land som Storbritannia og Sverige (Sikhmenighetene 08.01.10:3, Oslo politidistrikt 15.12.09:2). Siden Domstolstyrelsen i Danmark ikke hadde innvendinger mot bruken, og andre land åpner for det samme, er det da et behov for regulering av praksisen i Norge?

I tillegg kommenterer flere høringsinstanser²¹ (i likhet med enkelte av instansene opptatt av domstolenes interesser) at hensynet til domstolenes nøytralitet og objektivitet kan ivaretas uten regulering.

²¹ LDO, Pak Jurister, Antirasistisk senter, IMDi, Muslimske studentsamfunn, Indre Finnmark tingrett, Oslo politidistrikt, Sikh menighetene

Dersom spørsmålet om bruk av for eksempel hijab i retten dukker opp, står man imidlertid ikke uten et regelverk eller retningslinjer hvis forbudet ikke innføres. Habilitetsreglene for dommere kan påberopes i den enkelte sak (jf. Domstoloven § 108). Utover dette vil kappeforskriftens regler og dommeretiske prinsipper bidra til å gi folket en trygghet om at avgjørelsene som blir avsagt er objektive (Høringssvar SMR 05.02.10:6).

Befolkningen kan altså være trygg på at systemet og regelverket sørger for at nøytraliteten og objektiviteten i domstolene ivaretas. Flere høringsinstanser stiller altså spørsmål ved om det er et presserende behov for inngrep i religionsfriheten, i likhet med Norsk senter for menneskerettigheter. Kvalifiserte dommere bør derfor ha mulighet til å utøve sitt yrke, uten å diskrimineres på religiøst grunnlag. Selv om man rammer spørsmålet om bruk av religiøse og politiske plagg mv. i domstolene til et spørsmål om nøytralitet, trenger det altså ikke innebære at det er et *behov* for å regulere disse religiøse effektene. Det er allerede regler som ivaretar dommernes nøytralitet. Her ser vi også at nøytralitet innebærer noe mer enn bare fremtoningen dommere har, dommernes faktiske avgjørelser blir også tillagt vekt. Siden domstolenes nøytralitet ikke ser ut til å trues ved innføringen av slike plagg og symboler, er det altså ikke nødvendigvis grunn til å forby bruken.

Hva er problemet representert å være?	Hvorfor er det et problem?	Hvem har problemet?	Hvilke hensyn forsøker man å ivareta?	Hva er løsningen på problemet representert å være?
Problemet er forslaget om å regulere	Andre land åpner for bruken i rettsvesenet, i Danmark åpnet de til å begynne med for å bruk av religiøse hodeplagg. Det er altså ikke nødvendigvis et <i>behov</i> for å regulere.	Religiøse minoriteter	Hensynet til nøytralitet (forstått som nøytral opptreden)	Domstolenes habilitetsregler, kappeforskriftens regler og dommeretiske prinsipper vil ivareta domstolenes nøytralitet og objektivitet. DA bør derfor revurdere sitt forslag om å regulere bruken av religiøse plagg og symboler i retten.

Forholdsmessighet mellom mål og midler?

For å vurdere *forholdsmessigheten mellom mål og midler* er det nødvendig å se på hvor inngripende middelet - det vil si forbudet - oppleves, sett i forhold til målet og begrunnelsen for dette. Som nevnt mener flere av høringsinstansene at forbudet kan være veldig inngripende for de som ser det som påbud eller plikt å bære religiøse symboler. Per dags dato er det kanskje ikke snakk om mange tilfeller, men på sikt vil personer som ser det nødvendig å bære religiøse symboler mv. miste muligheten til å jobbe som dommer eller de andre

berørte stillingene i domstolene. Det legges blant annet vekt på at forbudet kan ramme minoritetsungdommer ved jusstudiet.

Det er desto mer beklagelig at et slikt forbud innføres på et tidspunkt hvor minoritetsungdommer som er født og oppvokst i Norge, i stor grad har rykket inn i jusstudiet. Dette er en svært velkommen utvikling. Det er derfor spesielt uheldig hvis det som for mange vil fremstå som høydepunktet i en jurists karriere, for dem vil være utelukket (Høringssvar Antirasistisk senter, uten dato:2).

Dette problemet settes også inn i en integreringssammenheng, som vi skal se senere.

Flere av høringsinstansene knytter problemrepresentasjonene sine opp til

Domstoladministrasjonens begrunnelser for forbudet. De mener denne ikke er overbevisende nok for å gjennomføre et forbud. Nedenfor vil jeg gå grundigere gjennom hva som representeres å være de mest problematiske aspektene ved DAs begrunnelse, nemlig DAs fremstilling av tillit og nøytralitet.

Først vil jeg imidlertid fremheve en overordnet problemrepresentasjon som går igjen i mye av materialet. På grunn av spørsmålene om det virkelig er et behov for forbudet, og skepsisen til deler av DAs argumentasjon, er denne generelle problemrepresentasjonen forbundet med at det ikke oppfattes som *nødvendig* å gjennomføre reguleringen, sett ut fra hensynet til rettighetsvernet. Rettighetsvernet fremstår altså som mer tungtveiende enn hensynet til nøytralitet.

Hva er problemet representert å være?	Hvorfor er det et problem?	Hvem har problemet?	Hvilke hensyn forsøker man å ivareta?	Hva er løsningen på problemet representert å være?
Forbudet er ikke (nødvendigvis) "nødvendig i et demokratisk samfunn", sett ut fra kravene om at det skal være et "presserende samfunnsbehov" og "uforholdsmessig inngripende"	Forbudet (kan) gripe(r) inn i retten til religionsfrihet og retten til diskrimineringsvern på bakgrunn av religion, uten at det er et reelt behov for forbudet.	Religiøse minoriteter	Hensyn til religionsfrihet og vern mot diskriminering på bakgrunn av religion	DA bør revurdere reguleringen eller la være å regulere. Flere høringsinstanser trekker frem at domstolenes habilitetsregler, kappeforskriftens regler og dommeretiske prinsipper vil ivareta domstolenes nøytralitet og objektivitet.

Målet for Domstoladministrasjonen er å sikre befolkningens tillit til at domstolene er objektive og nøytrale. I høringssvarene er det imidlertid flere som er usikre på om det er nødvendig å forby bruken av religiøse og politiske symboler mv. for å oppnå dette målet.

[Problemet til Domstoladministrasjonen] er altså ikke en frykt for at personer som for eksempel bærer hijab vil treffe upartiske avgjørelser, men om befolkningen har *tillit* til at de treffer objektive avgjørelser uten å være påvirket av religiøst ståsted. Norsk senter for menneskerettigheter vil påpeke at det hefter stor usikkerhet ved de antagelsene Domstoladministrasjonen her legger til grunn, og senteret vil derfor anmode om at det gjøres grundigere analytisk arbeide gjerne knyttet til faktiske undersøkelser før myndighetene konkluderer på dette punktet (Høringssvar SMR 05.02.10:6).

Etter SMRs forståelse baserer ikke Domstoladministrasjonen seg på solide begrunnelser i forhold til målsettingen med reguleringen. Domstoladministrasjonen *regner med* at tilliten til domstolene vil trues av at enkelte dommere bærer religiøse eller politiske symboler mv. Dette premisset er det flere av instansene som problematiserer. ”Det foreligger ingen analyse i notatet av hvilken tillit domstolene har, hvordan tillit defineres, måles eller hvordan tilliten er i ulike grupper (...) Antagelse alene er ikke tilstrekkelig til å forsvare behovet for regulering.” (Høringssvar IMDi 15.01.10:1,3).

Domstoladministrasjonen skriver ”Dersom religiøse eller politiske symboler benyttes i retten, kan dette i noen saker skape mistanke om religiøse eller politiske holdninger påvirker avgjørelsen, med den følge at tilliten til domstolene blir svekket” (Domstoladministrasjonens høringsnotat 20.08.09:7). I høringssvarene er det flere²² som tolker dette dit hen at Domstoladministrasjonen legger til grunn at befolkningen ikke stoler på at folk med synlig religiøs (eller politisk) tilhørighet vil ta objektive og nøytrale avgjørelser uavhengig av deres religiøse oppfatning. De bør altså ikke være dommere. OMOD tolker for eksempel DAs argumentasjon som en nedvurdering av personer med annen religiøs bakgrunn enn flertallskulturen: ”På samme måte som kvinner tidligere ble sett som uegnet til mange samfunnsoppgaver fordi de var kvinner, ser vi nå at personer med turban, hijab eller kalott tillegges en liknende uegnethet, basert på deres implisitte irrasjonelle natur” (Høringssvar OMOD 15.01.10:2). Flere av instansene har inntrykk av at Domstoladministrasjonen lar seg styre av folks fordommer i dette spørsmålet.

²² DMT, Islamsk Råd, Antirasistisk senter, OMOD, Oslo politidistrikt

Spørsmålet blir: Kan ytre tegn på en religiøs livsholdning med rimelighet tolkes som et tegn på at vedkommende ikke vil være i stand til å være nøytral og objektiv? Etter vårt skjønn er det ikke saklig grunnlag for en slik påstand. Domstoladministrasjonens forslag er således basert på ubegrunnede og ubevisste fordommer. Det er svært uheldig om en så stor og viktig samfunnsaktør som våre domstoler går ut med et regelverk som er basert på fordommer om at religiøse personer, særlig fra mindretallsreligioner, er dårligere skikket enn andre til å opptre nøytralt og objektivt (Høringssvar Det Mosaiske Trossamfund 14.01.10:4).

Det presiseres av en rekke høringsinstanser at synlig religiøsitet ikke har betydning for hvor nøytral eller objektiv man er i sine vurderinger.²³ Det reageres også på en uttalelse Domstoladministrasjonen har i sitt høringsnotat som kan gi inntrykk av at DA mener det er en sammenheng mellom visse typer religiøse symboler og bestemte holdninger:

Reguleringen vil i første rekke rette seg mot bruk av hodeplagg, typisk hijab, turban, den jødiske kippa samt mot andre tilsvarende og synlige klesplagg. *Dette er symboler som i dagens samfunn uttrykker kjente religiøse eller politiske holdninger*, og hvor bruken kan lede til at rettens objektivitet og nøytralitet dras i tvil (Domstoladministrasjonens høringsnotat 20.08.09:11, min kursivering).

Mot dette fremheves det at holdninger kan være like varierte blant folk som bruker religiøse symboler som blant andre folk.²⁴ Symbolene er flertydige og kan ha ulike betydninger for de som bærer dem (Mellomkirkelig råd for Den norske kirke 31.12.09:3, Knut Erik Strøm 11.01.10:2-3, Norsk senter for menneskerettigheter 05.02.10:7).

For flere av instansene dreier spørsmålet om tillit til domstolene seg om dommere med synlig religiøs tilhørighet vil ha mindre habilitet enn andre dommere. Det understrekes derfor at dommere som *ikke* markerer sin religiøsitet eller viser sitt politiske engasjement kan være like påvirket av sine holdninger som folk som viser sin tilhørighet offentlig. Vi har alle ryggsekker som påvirker oss, enten de synes eller ikke. For Borgarting lagmannsrett kan de usynlige ryggsekkene være vel så habilitetssvekkende som de synlige.

Etter mitt syn er det langt større grunn til å være betenkt i forhold til de holdninger som ikke kommer til uttrykk utad, enn i forhold til holdninger som blir markert ved de plagg eller symboler det er tale om i den foreliggende sak (Høringssvar Borgarting lagmannsrett 18.01.10:1).

Dommeres tro og holdninger kan også være kjent, selv om den ikke er synlig.

²³ LDO, DMT, Antirasistisk senter, IMDi, Sikh samfunn felleskap Norge, Borgarting lagmannsrett, Knut Erik Strøm, Oslo politidistrikt, OMOD, Samisk høgskole, Sikhmenighetene i Norge, Islamsk råd, Mellomkirkelig råd for Den norske kirke.

²⁴ STL, Human-Etisk Forbund, Mellomkirkelig råd for Den norske kirke, DMT, LDO, Oslo politidistrikt

Det er ikke ukjent at dommere har hatt en sterk og synlig politisk tilknytning som er velkjent for de aller fleste – uten at dette har hatt noen konsekvens for deres anledning til å utøve sitt yrke. Det har vært sorenskrivere som har vært statssekretærer (...) [og] Det er dommere med verv i Kirkerådet, med tydelig stillingstaken til homofilisporsmål (Høringssvar Oslo politidistrikt 15.12.09:3).

Enkelte høringsinstanser problematiserer derfor om det er selve *tilhørigheten* som burde reguleres, fremfor synligheten. Dersom religiøs tilhørighet i seg selv ikke svekker domstolenes nøytralitet eller objektivitet, er det heller ingen saklig grunn til å regulere klesdrakt eller symbolbruk som signaliserer religiøs tilhørighet.²⁵ Det viktigste må være at man *er* nøytral, ikke at man *fremstår* nøytral.

I tillegg minner enkelte instanser om at man må spørre om den eventuelt svekkede tilliten dersom man benytter religiøse symboler mv. i domstolene i så fall er *berettiget*? Det understrekes at det stilles høye krav både til å bli dommer og å være dommer. Dommeryrket krever lang utdanning og erfaring med gode resultater å vise til. Dessuten er yrket blant de mest gjennomsiktede i den forstand at vurderinger og beslutninger man foretar må redegjøres for og begrunnes (Pak Jurister uten dato:5, Antirasistisk senter uten dato:2, Oslo politidistrikt 15.12.09:2). Det er altså ikke åpent for hvem som helst å bli dommer og dømme etter sin egne religiøse eller politiske agenda. Dermed er vi tilbake til spørsmålet om hva Domstoladministrasjonen legger til grunn for sin vurdering av at domstolenes tillit vil svekkes med bruk av religiøse og politiske tilhørighetsmarkører i domstolene. Mellomkirkelig råd for Den norske kirke (MRK) er blant kritikerne av DAs resonnement:

I lys av den norske konteksten med de pågående innvandrings-, integrerings og identitetsdebattene er det grunn til å spørre seg hva DA legger til grunn for ”folkets tillit” i sitt høringsnotat, og i nest omgang normativt; hva DA mener folkets tillit bør baseres på. Er det riktig av DA å ta utgangspunkt i folks følelser i utformingen av sitt regelverk? Hvem sine følelser skal man ta hensyn til? (Høringssvar MRK 31.12.09:3).

De fleste av høringsinstansene (som fokuserer på religiøse minoriteters interesser) har altså et ord med i laget i kritikken av DAs begrunnelse for hvorfor et forbud er nødvendig. Instansene er nokså samlet i sin vurdering av at DAs mål om å sikre tillit til domstolenes uavhengighet og nøytralitet ikke er utredet godt nok. Instansene er altså usikre på, eller

²⁵ Det Mosaiske Trossamfund, Oslo politidistrikt, Mellomkirkelig råd for Den norske kirke, Islamsk råd.

uenige i at det virkelig er et behov for å regulere bruken av religiøse og politiske symboler i domstolene for å sikre tilliten til domstolene.

Nøytralitet kobles her opp til opptreden fremfor synlighet. Enda et moment tas opp av høringsinstansene i forbindelse med Domstoladministrasjonens bruk av nøytralitetsbegrepet. Hovedinnvendingene kan oppsummeres i dette avsnittet skrevet av Antirasistisk senter:

Domstoladministrasjonens utgangspunkt er nødvendigvis et premiss om at domstolene per i dag fremstår nøytrale. Premisset er uformulert og ubegrunnet, og det er heller ikke holdbart. Domstolene representerer et land med en kristen grunnlov, jf. Grunnloven § 2 annet ledd, og alle domstoler og alle domsavgjørelser prydes med et våpenskjold med kors. Å anta at dette på et vis skulle være usynlig for personer med minoritetsbakgrunn, selv om nordmenn med sin oppvekst i en kristen kultur ikke nødvendigvis legger merke til det som påfallende, er uberettiget. Tvert om fremstår dette som et klassisk tilfelle av en majoritet som ikke er tilstrekkelig oppmerksom på sin egen identitet, men uten videre antar seg selv som en nøktern og nøytral standard; omtrent slik personer som bor i Oslo gjerne anser at de ikke selv snakker dialekt. Det synes heller ikke holdbart å anse at våpenskjoldet simpelthen har blitt et nøytralt, nasjonalt symbol, all den tid det samsvarer med Grunnloven § 2 annet ledd (Høringssvar Antirasistisk senter uten dato:3).

Problemet er altså at Domstoladministrasjonen fremstiller domstolene som nøytrale, uten å se eller problematisere domstolenes tilknytning til majoritetsreligionen i landet. Flere av høringsinstansene utfordrer og nyanserer denne fremstillingen, ved å vise til den utstrakte bruken av riksvåpenet med det kristne korset på alt fra lovsamlinger til fondsvegger i retten. Så lenge retten allerede er prydet med flertallskulturens kors, virker det for flere av høringsinstansene²⁶ urimelig at hensynet til nøytralitet – her forstått som livssynsnøytralitet – skal underbygge forbud av andre religiøse symboler som hijab, kippa og turban. Det Mosaiske Trossamfund for eksempel, har i og for seg ikke noe problem med statskirkeordningen eller at riksvåpenet har en dominerende plass i norsk offentlighet. Men de synes det er ”bemerkelsesverdig at en så dominerende bruk av et religiøst symbol blir akseptert uten diskusjon, mens de sjeldent forekommende tilfellene notatet behandler blir gjenstand for diskusjon og forslag om forbud” (Høringssvar DMT 14.01.10:5). I og med at Norge nå er et flerkulturelt samfunn, er det på tide å redefinere og tilpasse nøytralitetsbegrepet til et mer mangfoldig samfunn (Høringssvar Sikh menighetene i Norge

²⁶ Mellomkirkelig råd for Den norske kirke, Det Mosaiske Trossamfund, Samarbeidsråd for tros- og livssynssamfunn, Human-Etisk Forbund, Oslo politidistrikt, OMOD, Islamsk Råd Norge, LDO, Antirasistisk senter og Sikh menighetene i Norge.

08.01.10:3). Minoriteter med en annen religiøs tilhørighet enn den kristne, oppfatter kanskje ikke domstolene som like nøytrale som Domstoladministrasjonen eller majoritetsbefolkningen for øvrig.²⁷

Hva er problemet representert å være?	Hvorfor er det et problem?	Hvem har problemet?	Hvilke hensyn forsøker man å ivareta?	Hva er løsningen på problemet representert å være?
Begrunnelsen for at forbudet er nødvendig hviler på en antakelse om at tilliten til domstolene vil svekkes dersom enkelte dommere bruker religiøse og politiske symboler og plagg i retten.	Antagelse er ikke tilstrekkelig til å forsvare behovet for regulering. DA bør ikke la seg styre av befolkningens antatte fordommer i et så viktig spørsmål. Dessuten er det ikke sikkert en eventuelt svekket tillit er berettiget. Domstolens behov for tillit er dermed ikke et overbevisende argument for å forby religiøse plagg i rettsvesenet.	Religiøse minoriteter	Hensynet til nøytralitet, forstått som en nøytral og objektiv <i>opptreden</i> .	Spørsmålet om tillit bør utredes før man konkluderer Dommernes kvalifikasjoner og <i>faktiske</i> nøytralitet bør være det viktigste i vurderingen av om domstolene er nøytrale og objektive.
Det antas å være en sammenheng mellom synlig religiøs tilknytning og evnen til å være objektiv. I tillegg antas det at det er bestemte sammenhenger mellom visse symboler og visse holdninger	Disse antakelsene er feilaktige og unyanserte. Alle blir preget av sin bakgrunn, enten den er synlig eller ikke. Holdninger kan være like varierte blant folk som bruker religiøse symboler som blant andre folk. Symboler er flertydige og kan bety ulike ting for de som bærer dem	Religiøse minoriteter kan bli stigmatisert dersom disse fordomsfulle antakelsene får festet seg.	Hensynet til nøytralitet forstått som en nøytral og objektiv <i>opptreden</i> .	Det viktigste er at man <i>er</i> nøytral, ikke at man <i>fremstår</i> nøytral.
Domstoladministrasjonens bruk av nøytralitetsbegrepet er basert på majoritetens forståelse av nøytralitet. Det tas for eksempel for gitt at domstolene per i dag er nøytrale, uten å problematisere den synlige tilknytningen til den kristne tro.	Denne måten å bruke nøytralitetsbegrepet på utelukker minoritetsbefolkningens oppfatning av nøytralitet.	Minoritetene i samfunnet som stenges ute fra definisjonen av hva nøytralitet innebærer	Hensynet til nøytralitet basert på et mangfoldig fellesskap	Det er på tide å redefinere og tilpasse nøytralitetsbegrepet til et flerkulturelt samfunn. Så lenge kristne symboler inngår i det "nøytrale" rom, bør også andre religiøse symboler få innpass.

²⁷ Mellomkirkelig råd for Den norske kirke, Human-Etisk Forbund, Samarbeidsråd for tros- og livssynssamfunn, OMOD, Det Mosaiske Trossamfund, Sikh menighetene i Norge

Hensyn til integrasjon

Disse alternative representasjonene av nøytralitet utfordrer Domstolsadministrasjonens representasjon av begrepet. Spørsmålet om hva nøytralitet innebærer berører også de integrasjonsmessige problemene med Domstoladministrasjonens forslag. Human-Etisk Forbund, Mellomkirkelig råd for Den norske kirke (MKR) og Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) henviser alle til politidebatten når de poengterer dette:

Debatten [om hijab i politiet] viste også at tema ofte endrer seg i retning en konfliktfokuset identitetspolitikk der oppfatningen lett noe ureflektert blir at ”de andre” eller det ”fremmede” truer det ”vi” oppfatter som nøytralt og objektivt. Dette gjøres uten å se at ”vår” form for objektivitet både historisk og dels fortsatt innebærer en kobling mellom sivil offentlighet og majoritetsreligionen (Høringssvar Human-Etisk Forbund 14.12.09:4).

Denne representasjonen kjenner vi igjen fra Det Mosaiske Trossamfunds fremstilling over. Domstoladministrasjonen viser ikke nøytralitet ved å forby enkelte symboler samtidig som flertallskulturens religiøse symboler for stå utstilt i rettssalene. Både DMT og Islamsk Råd representerer dette som diskriminerende overfor minoritetsreligionene, i form av at det er disse som rammes av forbudet.

Høringsnotatet legger til grunn at slike uttrykk er i orden så lenge de holder seg innenfor normen for flertallskulturen, eller med andre ord: at det ikke uten videre kan identifiseres som uttrykk for et bestemt religiøst syn utenfor den herskende kristne kulturen (Høringssvar DMT 14.01.10:4 og Islamsk Råd Norge 21.01.10:1).

Integreringsaspektet kommer videre til syne i innrammingene som legger vekt på at nøytralitet også innebærer representasjon. I den forstand forstås domstolenes nøytralitet som påvirket av sammensetningen av de som arbeider ved domstolene. Alder, kjønn, sosial klasse og bakgrunn er ikke nøytrale forhold (Høringssvar LDO 15.01.10:2), og hvis domstolene har en overvekt av hvite, eldre menn kan dette også ha en negativ innvirkning på nøytraliteten som dermed kan svekke tilliten til domstolenes nøytralitet. Som nevnt over har alle mennesker trekk som kan spille inn i forbindelse med deres tolkninger og avgjørelser. Dermed forstås representasjon også som viktig for nøytraliteten. Domstolene bør speile befolkningen på en tilfredsstillende måte, siden den skal representere mangfoldet i

befolkningen.²⁸ Dersom enkelte grupper ekskluderes fra muligheten til å representeres i domstolene, kan dette medføre at disse gruppene mister tilliten til domstolene og deres nøytralitet. (Høringssvar Sikh menighetene Norge:08.01.10:3, Sikh samfunn felleskap Norge 08.11.09:1, LDO 15.01.10:3, Antirasistisk senter, uten dato:2). ”En viktig forutsetning for tilliten til de statlige institusjonene og demokratiet som sådan, er muligheten for deltakelse” (Høringssvar MRK 31.12.09:2).

Representasjon fremstilles her som et viktigere problem enn at tilliten til domstolene *kanskje* kan trues ved bruk av religiøse symboler mv. i domstolene. Det legges videre vekt på at Domstoladministrasjonen kan velge å være inkluderende. De kan sette en inkluderende standard, som gir positive signaler til det flerkulturelle Norge.

Domstolene er en viktig maktinstitusjon i et demokrati. Domstoladministrasjonen kan i kraft av dette, sette et viktig eksempel for en inkluderende politikk ved i praksis å fremme mangfold i rettssalene, og vise at rettspraksis likevel følger rettens grunnleggende prinsipper (Høringssvar LDO 15.01.10:4).

Kanskje man får færre bekymringer knyttet til bruken av religiøse symboler dersom befolkningen generelt eller domstolene spesielt får oppleve at for eksempel kvinner med hijab kan gjøre en god jobb på en profesjonell arena (Høringssvar Oslo politidistrikt 15.01.10:4). DA kan altså velge hvilken samfunnsretning vi ønsker å gå i, og det går an å være pragmatisk i forhold til integreringspolitiske hensyn (Høringssvar MRK 31.12.09:2).

I tillegg vektlegger enkelte av instansene at det er viktig å få aksept for den man er i forhold til å skape et fellesskap med likeverdighet mellom grupper i samfunnet. Sikh samfunn felleskap Norge spør hvordan den norske stat kan kreve samarbeid, integrering og likestilling mellom ulike folkeslag i samfunnet og samtidig ikke akseptere religiøse hodeplagg i sentrale institusjoner som domstolene? For dem er det krenkende og byrdefullt å gi avkall på turbanen, og de ønsker ikke bli tvunget til å velge mellom stat eller religion (Høringssvar Sikh samfunn felleskap Norge 08.11.09:1). Sikh menighetene i Norge (08.01.10:3)

²⁸ LDO, STL, Human-Etisk Forbund, Sikh menighetene i Norge, Muslimsk studentsamfunn, Antirasistisk senter, Mellomkirkelig råd for Den norske kirke, Borgarting lagmannsrett, Det Mosaiske Trossamfund, Oslo politidistrikt, Islamsk Råd

poengterer det samme: ”Dersom religiøst betingete symboler tillates i domstolene vil dette bidra til å minske avstanden mellom majoritet og de som bruker slike symboler”. I skjemaet under ser vi at den øverste problemrepresentasjonen rimer med Politidirektoratets representasjonsinnramming. Den nederste problemrepresentasjonen er ny i den forstand at integreringshensynet fremstår som det viktigste i seg selv. Integrering utgjør ikke bare en positiv effekt av å fokusere på representasjonshensynet. Her er det samfunnet som har et problem hvis man ikke majoritetskulturen anerkjenner minoritetenes forskjellighet.

Hva er problemet representert å være?	Hvorfor er det et problem?	Hvem har problemet?	Hvilke hensyn forsøker man å ivareta?	Hva er løsningen på problemet representert å være?
Forbud av religiøse symboler mv. vil ekskludere minoritetsgrupper fra domstolene	Manglende representasjon i domstolene kan true minoritetenes tillit til domstolenes nøytralitet	Domstolene	Representasjon	Løsningen er å ikke forby bruken av religiøse plagg og symboler i domstolene, men i stedet vise seg som en åpen og inkluderende etat.
	Det kan gi negative konsekvenser for integreringen fordi man ikke aksepterer og respekterer religiøse minoriteters religiøsitet.	Samfunnet	Integrering	

Signaleffekter og ringvirkninger

Det er også en tydelig bekymring i flere høringssvar knyttet til mulige signaleffekter og ringvirkninger dersom forslaget til Domstoladministrasjonen går gjennom. Disse bekymringene knytter seg for det første til om det vil bli mer utbredt diskriminering på arbeidsmarkedet hvor muligheten til å få jobb med bruk av religiøse symboler blir vanskeligere. Det eksisterer altså bekymringer om at religionsfriheten er under press. Hvis en så viktig samfunnsaktør som domstolene forbyr bruk av religiøse symboler mv. kan det sende et signal om at det er legitimt å gripe inn i religionsfriheten. Private og offentlige arbeidsplasser kan begrunne egne forbud mot religiøse symboler og plagg med henvisninger til deler av Domstoladministrasjonens argumentasjon (Høringssvar Human-Etisk Forbund 14.12.09:5, STL 15.01.10:3, LDO 15.01.10:3-4). I praksis kan minoriteter, og særlig

musliske kvinner, utelukkes fra arbeidsplasser (Høringssvar Islamsk Råd 21.01.10:3)

Videre kan forbudet bidra til å hindre folk som diskrimineres på grunn av religiøse effekter å klage inn diskrimineringen. Når domstolene selv er enige i at synlig religiøsitet kan oppfattes som unøytralt, kan det skape tvil om det vil nytte å gå til sak (Høringssvar Human-Etisk Forbund 14.12.09:5, STL 15.01.10:3). Resultatet kan bli et psykologisk press på individer som må velge mellom tro og yrke (Høringssvar Pak Jurister uten dato, 4).

For det andre er det bekymringer knyttet til om DA med sitt forslag bidrar til å spre fordommer om religiøse minoriteter. Det Mosaiske Trossamfund, Islamsk Råd og Oslo politidistrikt ser problemer i forhold til dette. Som nevnt tidligere fremstiller disse DAs reglement som basert på fordommer om at mennesker med synlig religiøsitet i mindre grad har evnen til å opptre nøytralt. De er dermed bekymret for at dette også skal gjelde for muslimer, jøder og sikher *uten* hijab, turban og kippa. ”Det er ikke umiddelbart enkelt å forstå hvorfor (...) man skal ha mindre tillit til en person med hijab enn til en person uten hijab, men med en åpenbart minoritetsetnisk tilknytning” (Høringssvar Oslo politidistrikt 15.12.09:3).

Det Mosaiske Trossamfund (14.01.10:6) er redd dette vil svekke tilliten til jøder, muslimer og sikher generelt i domstolene: ”ved skjønnsmessige avgjørelser, som det er svært mange av i domstolene, vil argumentasjonen fra jøden, muslimen eller sikhen ikke ha den samme vekt som argumentasjonen fra en kristen.” Slike ubevisste mekanismer kan smitte over på hvordan partene blir oppfattet.

6.4.2 Oppsummering av representasjonene som fokuserer på de religiøse minoritetenes interesser

Hva er problemet representert å være?	Hvorfor er det et problem?	Hvem har problemet?	Hvilke hensyn forsøker man å ivareta?	Hva er løsningen på problemet representert å være?
Forbudet av religiøse symboler mv. kan gi negative ringvirkninger til andre arbeidsplasser som fører til ytterligere diskriminering på arbeidsmarkedet.	Det kan true religionsfriheten og diskrimineringsvernet på grunnlag av religion	Religiøse minoriteter	Rettighets- og diskrimineringsvern	Ikke forby bruken av religiøse plagg og symboler i domstolene
	Det kan gi negative konsekvenser for integreringen fordi minoriteter utestenges fra arbeidsmarkedet, og fordi det kan virke stigmatiserende at storsamfunnet ikke aksepterer og respekterer folks religiøsitet.	Samfunnet	Integreringshensyn	

Det overordnede problemet i disse innrammingene representeres å være

Domstoladministrasjonens forslag i seg selv. Forslaget om forbud av religiøse og politiske symboler mv. i retten representeres å ha flere problematiske aspekter. Overordnet kan disse deles inn i representasjoner som fokuserer på de rettighetsmessige problemene med forslaget, og de integrasjonsmessige problemene med forslaget. Nøytralitetshensynet vektlegges også, men på grunn av at nøytralitet knyttes mer opp til opptreden enn fremtoning, ser man ikke nøytralitetshensynet som uforenelig med bruken av hijab og andre religiøse plagg i domstolene.

Innrammingene som vektlegger rettighetsperspektivet og diskrimineringsvern ligger tett opp til LDO sin innramming fra politidebatten. Her utfordres Domstoladministrasjonen og instansene som fokuserer på domstolenes interesser i deres forståelse av hva diskriminering innebærer. Det legges spesielt vekt på at forbudet kan ha en indirekte diskriminerende effekt. Kjønnsperspektivet er imidlertid tonet ned sammenlignet med LDOs innramming fra politidebatten.

Forståelsen av nøytralitet som baserer seg på synlighet og fremtoning utfordres også. Det viktigste representeres her å være den faktiske nøytraliteten og objektiviteten som vises

gjennom hvordan man opptrer som dommer. Dermed fremstår det som unødvendig å forby religiøse og politiske plagg mv. i domstolene. Dette perspektivet blir spesielt understreket i forbindelse med at det er usikkerhet knyttet til om tilliten til domstolenes nøytralitet vil svekkes ved bruk av disse plaggene og symbolene i retten.

Domstolenes krav om nøytral fremtoning fremstår som ekstra urimelige på grunn av at domstolene selv ikke oppleves som livssynsnøytrale. For å bøte på dette fremheves det at domstolene bør gjenspeile mangfoldet i Norges befolkning. Representasjonsinnrammingen Politidirektoratet fremmet i politidebatten går altså igjen her. I høringsrunden blir imidlertid integreringshensynene trukket frem i større grad enn i politidebatten.

6.4.3 Samene har problemet

Siden spørsmålet om bruk av samekofte i domstolene faller utenfor min problemstilling skal jeg ikke gå detaljert til verks i forbindelse med representasjonene som knytter problemet til samenes interesser. Men det er interessant å bemerke at representasjonene ligner mye på de representasjonene som går igjen i forhold til de religiøse minoritetene. Problemet med DAs forslag knyttes blant annet til samenes rettigheter, hensynet til representasjon i domstolene og Domstoladministrasjonens unyanserte bruk av nøytralitetsbegrepet. Samene har i samsvar med ILO-konvensjonen nr 169 rett til å bære samekofte i sitt virke. I tillegg vektlegges det at det er en politisk målsetting at samene bør representeres i domstolene, og at DAs forslag til forbud kan motvirke dette (Høringssvar Samerettsgruppa UiT 12.01.10:2, Sametinget 07.01.10:1, Gáldu 08.01.10:2). Det bemerkes også at Domstoladministrasjonens forståelse av nøytralitet er preget av majoritetens definisjon av hva nøytralitet innebærer. Er det for eksempel gitt at en dress vil fremstå nøytral i de samiske områdene (Høringssvar Gáldu 08.01.10:1, Samerettsgruppa UiT 12.01.10:1, Norske Samers Riksforbund 15.01.10:2)? En dommers evne til å opptre nøytralt, bør ikke vurderes ut fra hva han/hun har på seg, men hvordan han/hun opptrer som dommer. Hvis det er tvil om dommerens evne til å opptre nøytralt er det allerede eksisterende habilitetsregler som iverksettes. Det er altså ingen grunn til å forby kofte. Representasjonene om samenes interesser skiller seg også fra representasjonene som fokuserer på religiøse minoriteters interesser. For det første representeres forslaget å være et problem spesielt fordi samekofte er et kulturelt betinget

plagg som brukes av samebefolkningen på samme måte som majoritetsbefolkningen bruker dress.²⁹ Samekofta er i tillegg det eneste kulturelt betingete plagget som forbys, og derfor oppfattes det urimelig og diskriminerende at forbudet omfatter kofta (Høringssvar Hanne Sophie Greve 18.01.10:3). I tillegg legges det vekt på hensynet til likeverdet mellom samene som minoritetsbefolkning og den norske majoritetsbefolkningen. Det er slått fast at staten Norge er bygget på territoriet til to folk. Disse folkene er likeverdige, og denne likeverdigheten bør sikres gjennom å utelate samekofta fra reguleringen (Høringssvar Hanne Sophie Greve 18.01.10:2-3, Samisk Høgskole 08.01.10:2, Samerettsgruppa UiT 12.01.10:2, Sametinget 07.01.10:1).

²⁹ Gáldu, Norske Samers Riksforbund, Sametinget, Hanne Sophie Greve, Indre Finnmark tingrett, Samisk Høgskole, Borgarting lagmannsrett, Oslo politidistrikt, Agder lagmannsrett, Dommerforeningen, Øst-Finnmark tingrett, Samerettsgruppa UiT.

7. Hvilke innramminger vinner frem? Effekter av innrammingene og aktørenes posisjonering

I disse avsnittene vil jeg vise hvordan de dominerende innrammingene fra debattene gjør seg gjeldende. Jeg vil også kommentere hvordan aktørene forholder seg til de ulike representasjonene. Kan de forskjellige typene aktører grupperes etter typen innramming?

Gjennom å vurdere hvilke innramminger som har gjennomslagskraft i politi- og domstolsdebattene, vil jeg også kunne si noe om effektene høringen produserer. Som nevnt vil jeg hovedsakelig kommentere effektene ut fra domstolhøringens innramminger. Men effektene av politidebattens innramminger vil også bemerkes i og med at innrammingene fra de to debattene henger sammen. For å undersøke de *diskursive effektene* og *subjektkonstruksjonene*, er det viktig å spørre hva slags underliggende antakelser som ligger til grunn for hvordan problemet forstås og fremstilles. I tillegg er det viktig å se hva som *ikke* blir problematisert eller drøftet. Disse tause feltene bidrar til å synliggjøre alternative måter å oppfatte problemet på. Det er også viktig å se hva slags konkrete konsekvenser de ulike problemrepresentasjonene vil gi, og om det er noen grupper i samfunnet som blir rammet på negative måter av disse representasjonene (Bacchi 2009:15-16). Dette kan hjelpe meg å avdekke de *materielle effektene*.

En klar tendens i debattene er at det er svært motstridende syn og forståelser av spørsmålet som diskuteres. Flere av representasjonene gir konkurrerende fremstillinger av de samme begrepene. Ved å studere disse konkurrerende synspunktene, er det lettere å belyse de underliggende antakelsene og avdekke de tause feltene i innrammingene. Innrammingene og effektene av disse vil diskuteres i lys av teoretiske bidrag presentert i kapittel to. Først skal jeg imidlertid kommentere aspektet som dreier seg om *voice* – hvilke stemmer deltok i høringen, og viktigere – hvilke stemmer deltok ikke? Dette aspektet er og interessant i forhold til hvilke innramminger som gjelder.

7.1 Voice - Hvilke stemmer ble (ikke) hørt?

Målet med en høring er å informere om et policyforslag for så å motta synspunkter fra de ulike høringsinstansene som deltar i høringen. Disse synspunktene vil bli vurdert, og på bakgrunn av disse kommentarene vil det til slutt tas en beslutning om hva slags tiltak som skal treffes. Høringsinstansene inviteres ut fra en forståelse av hvem som er berørt av spørsmålet, og hvem som har en interesse av å gi sin kommentar til spørsmålet som står på dagsordenen. Selv om det er mulig å avgi høringssvar uten å være invitert, er det sannsynlig at utvalget av inviterte høringsinstanser kan gi føringer på hva slags argumenter og innspill som kommer til uttrykk i høringen. For eksempel har vi sett at det er merkbare forskjeller på høringssvarene til de juridiske instansene – som stort sett behandler spørsmålet ut fra domstolenes interesser – og religiøst baserte organisasjoner, som i stor grad vektlegger retten til å uttrykke sin religion i offentligheten.

Poenget mitt er at vi må være bevisste på at Domstoladministrasjonen har lagt en viss ramme rundt høringsrunden med utvalget av høringsinstanser, ut fra forståelsen av nettopp hvem som berøres og har en interesse av å gi merknader til dette forslaget. Invitasjonsstrukturen for denne høringen finnes det en oversikt over i tabell 6.1. Hovedvekten av de inviterte instansene har en juridisk eller politisk-administrativ forankring. I tillegg er institusjoner med samisk forankring og en del trossamfunn representert, samt arbeidslivs og studentorganisasjoner. Få sosiale/humanitære organisasjoner ble invitert, men noen inviterte til gjengjeld seg selv. Et sentralt moment i denne forbindelse er at ingen kjønnspolitiske organisasjoner ble invitert til å delta i høringen. Man skulle kanskje tro at slike organisasjoner også ville hatt relevante kommentarer å komme med til dette spørsmålet, og spesielt minoritetsorganisasjoner med kjønnsfokus som Mira-senteret eller Somalisk kvinneforening. Som påpekt tidligere i oppgaven er det langt flere kvinner i dagens Norge som bruker hijab enn sikker med turban og jøder med kalotter. Disse kvinnene utgjør altså den største gruppen berørte av forslaget, og dermed ville det vært interessant å høre deres perspektiver. Deres stemmer har imidlertid blitt utelukket fra høringsrunden, og som vi har sett var det svært få instanser som kommenterte likestillingstemaet i det hele tatt. Med dette høringsutvalget har kjønnsfokuset i forbindelse med spørsmålet om bruk av religiøse og politiske plagg mv. i domstolene i stor grad blitt utdefinert.

7.2 Oversikt over høringsinstansenes posisjonering

Instansene som ønsker forbud er hovedsakelig juridisk basert. Instansene som motsetter seg forbud preges av organisasjoner med et etnisk eller religiøst grunnlag i tillegg til instansene som motvirker diskriminering og rasisme. Men som jeg har vært inne på finnes det nyanser i materialet. Nedenfor presenteres en oversikt over aktørenes overordnede synspunkter i forbindelse med Domstoladministrasjonens høringsforslag.

Oversikt over aktørenes synspunkter			
Enig i DAs forslag (19)	Uenig i DAs forslag (16)	Gir ingen klare konklusjoner - mer utredning kreves (4)	Behandler hovedsakelig koftespørsmålet (6)
Gulating lagmannsrett Agder lagmannsrett Asker og Bærum tingrett Eiker, Modum og Sigdal tingrett Fredrikstad tingrett Kristiansand tingrett Nedre Romerike tingrett Nord-Gudbrandsdal tingrett Oslo tingrett Øst-Finnmark tingrett Hordaland statsadvokatembeter Den norske Advokatforening Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker Politidirektoratet Gudbrandsdal politidistrikt Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM) Landsorganisasjonen (LO) Norges Kart- og landmålerforening Politiets Fellesforbund	Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet Likestillings- og diskrimineringsombudet Antirasistisk senter Organisasjonen mot Offentlig Diskriminering i Norge (OMOD) Pak jurister Muslimske studentsamfunn Det mosaiske trossamfunn Islamsk råd Norge Sikh-menighetene Sikh samfunn felleskap Norge Borgarting lagmannsrett Sis-Finnmarkku diggegodd - Indre Finnmark tingrett Den norske Dommerforening Riksadvokaten Tingrettsdommer Knut Erik Strøm Oslo politidistrikt	Mellomkirkelig råd for Den norske kirke Human-Etisk forbund (heller mot forbud, men pga flere forhold ønsker de en grundigere vurdering) Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn Norsk senter for menneskerettigheter	Sámediggi - Sametinget Samerettsgruppa, Juridisk fakultet Universitetet i Tromsø Sámi allaskuvla - Samisk høyskole Gáldu – kompetansesenteret for urfolks rettigheter Norske Samers Riksforbund Hanne Sophie Greve

7.3 Nøytralitet og likebehandling

Den innrammingen med flest konkurrerende problemrepresentasjoner er nøytralitetsinnrammingen. Hvordan man forstår og fremstiller nøytralitet legger føringer for hvor stor plass som vies til de andre typene innramminger, knyttet til integrerings- og rettighetshensyn. Føllesdals (2004:121) spørsmål ”Krever likeverd oss imellom offentlig livssynsnøytralitet eller offentlig uttrykk for ulike livssyn?” fremhever noe av essensen i de konkurrerende representasjonene om nøytralitet. Instansene som *støtter* forbudet baserer seg på en forståelse av nøytralitet som en *livssynsnøytral* og en *politisk nøytral* offentlighet. Domstolene, slik de er per i dag, hvor ingen dommere ”flagger” sin religiøse eller politiske tilhørighet, er altså nøytral. Nøytraliteten kobles til hvordan de ansatte i domstolene *fremstår*. Denne representasjonen hviler på en antakelse om at domstolene nå er nøytrale. Den samme forståelsen av nøytralitet finner vi igjen hos Justis- og politidepartementets innramming i politidebatten. Det kommer altså ikke på tale å vise offentlige uttrykk for ulike livssyn i denne representasjonen. I tråd med Gutmann (1994:4) hevdes det at institusjonenes nøytrale fremtoning skal sikre at alle blir behandlet likt, uavhengig av religiøs eller kulturell bakgrunn. Slik vil borgernes frihet og likhet beskyttes.

Denne forståelsen av statlig livssynsnøytralitet minner om den franske sekularismen hvor staten skal være en religionsfri sone fri for religiøse uttrykk (Plesner 2009). Det kan innvendes at denne typen nøytralitet er vanskelig å argumentere for når vi har en statskirke i Norge, og korset pryder politiuniformen, lovsamlinger og fondsvegger i domstolene (ibid.). I høringsrunden tar ingen av tilhengerne av forbudet stilling til statsreligionens rolle i domstolene, selv om tema for høringen er at religiøse markeringer i domstolene bør forbys. Dette fraværet kan bety at de mener korset i riksvåpenet bare er ”tradisjon” på lik linje med korset i flagget, slik Justis- og politidepartementet argumenterer i forbindelse med bruk av hijab i politiet.

En annen antakelse som ligger til grunn for denne nøytralitetsforståelsen er at alle individer og grupper i samfunnet blir likebehandlet på grunnlag av religion dersom alle religiøse symboler og uttrykk forbys. Denne representasjonen går igjen hos høringsinstansene som støtter forslaget; hvis alle religiøse plagg og symboler rammes av forbudet, vil ingen bli

forskjellsbehandlet. Denne representasjonen påvirker altså forholdet til *rettighetsinnrammingen*.

7.4 Konkurrerende representasjoner av rettighetsspørsmålet

Dersom rettighetsperspektivet i det hele tatt kommenteres av de som støtter forslaget, rammes spørsmålet om diskriminering inn i en forståelse av *direkte* diskriminering, og dermed kan de konkludere med at forbudets generelle utforming ikke har en diskriminerende effekt. Alle får samme behandling siden ingen religiøse plagg eller symboler tillates. Ingen av tilhengerne av forbud problematiserer om forbudet kan være *indirekte* diskriminerende. I og med at flere av disse instansene har en juridisk forankring, skulle man tro at en drøfting av indirekte diskriminering ville være naturlig. I politidebatten kommenterer Justis- og politidepartementet at politiets uniformsreglement *kan* ha en indirekte diskriminerende effekt, men de hevder at denne forskjellsbehandlingen er legitim på grunn av hensynet til nøytralitet. En tilsvarende drøfting av indirekte diskriminering finnes ikke hos høringsinstansene som ønsker regulering. I stedet fremstår det som om hensynet til diskrimineringsvern ivaretas ved at de religiøse og politiske symbolene og plaggene likebehandles. Disse instansene er altså typiske for Taylors (1994:43) kritikk av forskjellsblinde majoritetssamfunn som hevder å være likebeholdende, men som ikke ser at denne likebehandlingen faktisk virker forskjellsbeholdende. I vårt sekulariserte samfunn vil et slikt forbud kun ramme enkelte grupper av mennesker. Personer som ser det som et påbud å bære religiøse plagg og symboler vil miste muligheten til å jobbe innenfor de aktuelle posisjonene reguleringen omfatter. Dette er altså et eksempel på en materiell effekt et forbud vil medføre.

Av Domstoladministrasjonens høringsnotat går det imidlertid frem at det *er* en forskjell i typen inngrep. På den ene siden representeres et forbud mot å bære smykker og lignende diskrete symboler som et "begrenset inngrep" for den enkelte. I argumentasjonen for at lekfolk skal unntas fra forbudet på grunn av representasjon, poengterer de på den andre siden at minoritetskulturer som bruker hodeplagg "ser dette som viktig for seg og den gruppen de tilhører" (Domstoladministrasjonens høringsnotat 20.08.09:10-11). Det erkjennes også at

forbudet kan medføre yrkesforbud ”for den som ser det som så vesentlig at man på grunn av et forbud ikke vil søke et dommerembete eller annen stilling ved domstolene”

(Domstoladministrasjonens høringsnotat 20.08.09:7). Reguleringen av visse symboler fremstilles altså som et større inngrep for den enkelte. Dermed er det en forskjell på å regulere ulike typer symboler. Men dette fremstilles ikke som et problem, verken av DA eller av høringsinstansene som er enige i at bruken av religiøse symboler mv. bør reguleres.

Flere av høringsinstansene som støtter forbudet, kommenterer ikke rettighetsperspektivet i det hele tatt. Noen av disse foreslår også å begrense reguleringen til de plaggene som er (godt) synlige, eller eventuelt bare religiøse hodeplagg eller hijab alene. Selv da problematiseres ikke reguleringens eventuelt forskjellsbehandlende virkning. Man utelukker på denne måten problemer knyttet til diskriminering av religiøse minoriteter.

Hvis man ser på måten instansene som støtter forbudet omtaler bruken av hijab og andre religiøse plagg, ser man også at behovet den enkelte kan ha for å bære plagget eller symbolet tones ned. For eksempel skriver Domstoladministrasjonen at ”hensynet til den enkeltes *ønske* om å bære slike symboler [må] vike for det grunnleggende hensynet til at domstolene fremtrer objektivt og nøytralt” (Domstoladministrasjonens høringsnotat 20.08.09:7, min kursivering). Ved å fremstille bruken av hijab og andre religiøst betingede plagg som et *ønske*, overser man at det også oppleves som et religiøst påbud å bære slike plagg og symboler. Det samme ser vi når bruken av religiøse plagg mv. kobles sammen med bruk av politiske symboler. Siden det ikke poengteres at det kan oppleves som et mer presserende behov å bære religiøst betingede plagg og symboler enn å vise sin politiske tilhørighet, fremstår bruken av religiøse og politiske symboler som to sider av samme sak.

Konsekvensen av disse representasjonene kan være at rettighetsperspektivet undergraves. Dermed kan den diskursive effekten av dette medføre at hensynet til nøytralitet oppfattes som viktigere å ivareta enn diskrimineringsvernet.

Mens rettighetsfokuset får en overfladisk behandling av instansene som støtter forbudet, hentes dette perspektivet i stor grad frem hos motstanderne av forbudet. Dette rettighetsfokuset knyttes for det meste til spørsmålet om religionsfrihet og retten til diskrimineringsvern på grunnlag av religion. Mange av instansene insisterer på at forbudet vil virke indirekte diskriminerende på grunnlag av dette. Retten til å uttrykke sin religion og

ikke diskrimineres for det, fremstår altså som en overordnet rettighet som trumfer andre argumenter. Disse instansene drøfter på sin side ikke problematiske situasjoner som kan oppstå ved at dommere markerer sin religiøsitet. Flere av instansene poengterer i stedet at de *ikke* ser det som problematisk å vise sin tro i forbindelse med dommergjerningen. Dette henger igjen sammen med hvordan nøytralitet forstås, og hvordan dette knyttes til befolkningens tillit, som vi skal se i neste avsnitt.

Som kommentert tidligere blir kjønnsdiskriminering nesten ikke nevnt i høringsrunden, uavhengig av synet på om forbudet er rett eller galt. Man kan trygt si at spørsmålet om bruk av religiøse og politiske plagg og symboler har blitt avkjønnet i denne høringen, og dette kan få diskursive effekter i forhold til hvordan man forstår reguleringen av religiøse plagg og symboler. Den norske tilnærmingen har generelt forsvart bruk av hijab i arbeidslivet (også) ut fra et kjønnsperspektiv. Men i denne høringen har kjønnsaspektet i stor grad forsvunnet. De diskursive effektene som kan oppstå, kan også få følger i form av materielle effekter. Oppfattes ikke forbud av hijab som et problem for muslimske kvinner, er det større muligheter for at forbudet gjennomføres. Dermed kan dette få negative konsekvenser for muslimske kvinners arbeidsdeltakelse.

Men selv om likestillingshensynet ikke vies mye oppmerksomhet i domstolhøringen, er det som vist motstridende representasjoner av muslimske kvinners rettigheter, både i forbindelse med domstolene og politiet. Likestilling blir vektlagt også av de som ønsker *forbud* av hijab i politi og rettsvesen. Parallelt med Okin (1999), uttrykker disse representasjonene bekymring på vegne av minoritetskvinnenenes undertrykkelse innenfor egen kultur/religion. Hijab kan oppfattes som et uttrykk for kvinneundertrykkelse, og dermed bør man ikke legitimere eller oppfordre til slik bruk ved å tillate det i politi og rettsvesen.

Konflikten som angår muslimske kvinners frigjøring er vanskelig fordi man både hører om kvinner som presses eller tvinges til bruken, og kvinner som bærer sløret av egen vilje. Det kan imidlertid diskuteres om man oppnår målet om kvinnefrigjøring dersom statens løsning er å tvinge noen til "frihet" ved å frata kvinner muligheten til å bære hijab (Klausen 2005:171). Ved å forby hijab kan man i praksis nekte kvinner med hijab arbeidsdeltakelse. Dermed bidrar man til å svekke den selvstendigheten man er redd fratas dem av konservativ

islam (Borchgrevink 2007:47). I tradisjonell feministisk ånd blir jo økonomisk uavhengighet sett på som frigjørende.

7.5 Konkurrerende representasjoner av nøytralitet og tillit

Nøytralitet er av instansene som støtter forbud, basert på *majoritetens* oppfatning av hva nøytralitet innebærer. Det er viktig at *befolkningen* har tillit til at domstolene (og politiet) er nøytrale. Nøytralitet forstås som at man ikke skal avvike fra normen som er satt. Ingen skal skille seg ut ved å vise til sine religiøse eller politiske oppfatninger. Men man spør ikke hva man eventuelt skiller seg ut *fra*. Man henvender seg til majoritetsbefolkningens oppfatning av hva som er nøytralt, og dette kan dermed forstås som å fremstå *kulturelt lik*. Dette forslaget diskursive ramme gir altså konkrete konsekvenser i form av at religiøse minoriteter som ser det som et påbud å bære religiøse plagg eller symboler må tilpasse seg majoritetskulturen hvis de vil ha mulighet til å få de relevante posisjonene i domstolene. Forslaget kan dermed ha en assimilerende integrasjonspolitisk effekt. I stedet for å anerkjenne og tilrettelegge for forskjellene mellom folk, så alle kan delta i samfunnet på like premisser, favoriseres de som tilpasser seg majoritetskulturen (Taylor 1994:38).

Blant representasjonene som motsetter seg forbudet går multikulturalistiske perspektiver igjen. For disse krever hensynet til objektivitet og nøytralitet *mer* enn at dommeren ikke synliggjør sin religiøse eller politiske tilhørighet.

Opplevelsen av nøytralitet kan være relativ i et flerkulturelt samfunn. Hvem definerer hva som er "normalt" og dermed hva som inngår i det "nøytrale"? (Modood 2008:54). Vil en etnisk norsk dommer i 60-årene fremstå nøytral for en mørkhudet mann som snakker gebrokkent norsk, tiltalt for en forbrytelse mot en etnisk norsk, velutdannet mann? Nøytralitet knyttes derfor til representasjon, og det fremstår som viktig at de forskjellige gruppene i samfunnet får mulighet til å delta i det maktapparatet domstolene utgjør. Hvis ikke kan dette gå utover *minoritetsbefolkningens* tillit til domstolene. Likestillings- og diskrimineringsombudet skriver for eksempel:

I dag har over ti prosent av Norges befolkning innvandrerbakgrunn. Også disse skal ha tillit til at domstolene er uavhengige, upartiske og objektive. Det forutsetter at også

minoritetsbefolkningen er representert blant dommerne og andre ansatte i retten (LDO høringssvar 15.01.10:3).

En effekt av denne måten å innramme nøytralitet og tillit på, kan være at man forsterker forskjellene og mistroen mellom gruppene i samfunnet. Representasjonen posisjonerer subjektene ut fra sin gruppetilhørighet, og overdriver kanskje denne tilhørigheten. Dette kan gi næring til kritikken av multikulturalisme som en fragmenterende kraft (se for eksempel Joppke og Lukes 1999:8). Må man bli dømt av en fra samme religiøse eller etniske gruppe for å være sikker på at man får en nøytral behandling? Kan man ikke ha tillit til at dommere med en annerledes bakgrunn enn deg gir saken din en nøytral behandling? Gjennom å knytte tillit til representasjon av særskilte grupper i samfunnet kan man på sett og vis motarbeide ideen om et fellesskap og en felles identitet knyttet til staten man lever i.

Samtidig (og også av de samme aktørene) rammes nøytralitet inn som noe *uavhengig* av synlig fremtoning. Det har ingenting å si hvordan dommeren fremstår, det er hvordan han eller hun *opptrer* som er av betydning for tilliten til nøytralitet. Denne typen fremstilling av nøytralitet toner ned de kulturelle og religiøse sidene av individene. Her gis subjektene i stedet bredere handlingsrom, ved at individenes autonomi likestilles. Man blir ikke lenger definert ut fra sin minoritets-, majoritets- eller religiøse bakgrunn.

Fremstillingen synliggjør også hvordan de representasjonene som støtter forbud gir en tredje type fremstilling av subjektene som i hovedsak angår de religiøse minoritetene. Ved å ramme behovet for forbudet inn i et spørsmål om (majoritets)befolkningens tillit til domstolenes nøytralitet, ligger det en antakelse til grunn om at befolkningen ikke tror dommere som bruker religiøse (eller politiske) symboler og plagg vil opptre nøytralt. Gjennom å fastslå at det *derfor* er et behov for å forby bruken av disse plaggene og symbolene i retten, bidrar man til å legitimere oppfatningen om at synlig religiøse dommere ikke nødvendigvis vil ta nøytrale og objektive vurderinger. Denne innrammingen kan ha en stigmatiserende effekt for religiøse minoriteter. Dette legitimerer implisitt oppfatninger om at religiøse minoriteter fremstår som så preget av sine religiøse overbevisninger at det kan gå utover deres evne til å ta nøytrale beslutninger basert på lov og rett.

I følge Phillips er det en utbredt tendens til å overdrive kulturell eller religiøs betydning for de ikke-vestlige ”andre” (Phillips 2008:23). Som vi har sett kobles også bruken av hodeplagg

som hijab, turban og kippa opp til ”kjente religiøse og politiske holdninger” (Domstolsadministrasjonens høringsnotat 20.08.09:11). Det samme kan leses ut av Justis- og politidepartementets fremstilling av hijab som ikke bare et religiøst basert plagg, men også et politisk symbol. Det er vanskelig å tolke dette annerledes enn at hijaben kan forstås som uttrykk for islamistisk ideologi. Phillips poengterer at en av årsakene til de mange meningene og oppfatningene omkring hijaben, har rot i stereotypiske fremstillinger av ”de andre”. Gjennom disse stereotypiene blir den islamske kulturen, symbolisert med bruk av hijab, fremstilt som gammeldags, illiberal og tilbakestående. Disse kulturelle stereotypiene lever i beste velgående. Phillips viser til en undersøkelse fra Frankrike hvor respondentene ble spurt om sin oppfatning av islam. Blant ikke-muslimene svarte 76 prosent at de assosierte islam med kvinneundertrykkelse. Ellers assosierte mange islam med fanatisme og vold. Blant muslimene som svarte, mente 84 prosent at islam handlet om fred. Andre alternativer med høy svarprosent var fremgang, toleranse og beskyttelse av kvinner (Phillips 2008:23). Såpass motstridende oppfatninger av hva islam innebærer, indikerer at det kan være utbredte stereotyper knyttet til muslimske kvinner med hijab. DA med sitt høringsforslag kan dermed bidra til å opprettholde slike fordommer.

Per i dag er det som sagt ingen ansatte i domstolene som viser sin religiøse eller politiske overbevisning. Det er ikke godt å si hvor stort omfanget av religiøse markeringer hadde blitt dersom ikke forbudet realiseres, men sannsynligvis vil det ikke være et stort antall ansatte i retten som vil ha behov for å markere sin tro med det første. Likevel presenteres forslaget om forbud som nødvendig for å sikre tilliten til domstolene som helhet. Det er ikke bare tilliten til de synlig religiøse *dommerne* som svekkes, men bruken av religiøse (og politiske) plagg og symboler fremstilles som et problem for domstolene som *institusjon*. Dette er altså ikke et problem som oppstår i en tiltalts møte med en eventuelt unøytral dommer. Dette er et problem for domstolenes tillit fra befolkningen som helhet. Dermed hevdes det at religiøse plagg og symboler forbys. Den diskursive effekten av denne representasjonen er at det kan oppfattes som et reelt behov å regulere bruken av religiøse plagg og symboler.

Som redegjort for over er det imidlertid konkurrerende oppfatninger om det er et behov for denne typen regulering i domstolene. Selv Oslo politidistrikt og juridiske instanser som vektla nøytralitetshensynet var ikke overbevist om at forbudet er nødvendig. Blant annet ble

det poengtert at det allerede er regler og prosedyrer som sørger for at domstolenes nøytralitet ivaretas.

7.6 Integreringsaspektet

Blant instansene som støttet forbudet er det få som problematiserte de integrasjonsmessige implikasjonene ved forslaget om forbud. Dette gjelder spesielt for de juridiske instansene. Det er som regel bare i forhold til *lekdommerne* disse ser at minoritetene kan rammes av reguleringen. I den sammenheng vinner representasjonsinnrammingen frem i forhold til nøytralitetsinnrammingen. Her fremheves lekdommernes rolle som representanter for befolkningen i stedet for som representanter for domstolene. Dermed kan man forsvare bruk av hijab og andre religiøse plagg for disse lekdommerne. Enkelte av de juridiske instansene prioriterte også nøytralitetshensynet fremfor lekdommernes mangfoldige representasjon. Dette henger sammen med forståelsen av lekdommerne som representanter for domstolene, først og fremst, og at det er domstolenes interesser som skal sikres.

Effektene forbudet kan få for de religiøse minoritetene problematiseres altså i liten grad. Forbudet kan medføre at enkelte grupper ekskluderes fra deltakelse i en viktig maktinstans i samfunnet, og dette kan ha betydning for deres selvfølelse og tilhørighet til samfunnet. Dersom man utestenges fra deltakelsen, ser man kanskje ikke på seg selv som et fullverdig medlem av fellesskapet. Som nevnt i teorikapittelet er det viktig for integreringen av innvandrere at de får et sterkt medborgerskap. Dette handler om de sosiale aspektene ved samfunnsmedlemskapet, om å føle tilhørighet, tillit og lojalitet til samfunnet, og også om å bli akseptert som medlem av samfunnet. Et sterkt medborgerskap forutsetter at man får muligheten til å delta på samfunnsmessige arenaer og ikke blir utestengt (Brochmann 2002b:59). Dermed kan forbud av religiøse hodeplagg i politi og rettsvesen virke negativt inn på medborgerskapet til de religiøse minoritetene som rammes. Dette gjelder spesielt dersom det blir mer legitimt å forby bruk av hijab og andre religiøse plagg i arbeidslivet og andre offentlige institusjoner.

Alternativt, som poengtert av flere av høringsinstansene som motarbeider forbudet, kan spørsmålet håndteres ut fra hensynet til inkludering og å fremme mangfold. Hensynet til

integrering og inkludering innebærer i denne sammenhengen minoriteters representasjon i domstolene. Mulighet for deltakelse fremstår som en positiv verdi. Dersom en så viktig institusjon som domstolene hadde åpnet for bruk av religiøse plagg og symboler, ville det satt en inkluderende standard overfor de religiøse minoritetene i Norge, som kunne bidratt positivt til deres medborgerskap. Denne typen innramming har et multikulturalistisk perspektiv. Ved å åpne for bruk av religiøse symboler i politi og rettsvesen, anerkjenner man og tilrettelegger for forskjellene blant samfunnsmedlemmene. Grupper vil dermed gis spesielle rettigheter på bakgrunn av deres annerledeshet. I tråd med Kymlicka (1998:170-71) og Spinner-Halev (1999:65) forstår instansene disse kravene om "særbehandling" som et ønske om inkludering og deltakelse i arbeids- og samfunnslivet, men med den religiøse identiteten intakt. For å komme tilbake til Føllesdals (2004:121) spørsmål jeg tok opp innledningsvis innebærer altså likeverd i denne forstanden at offentligheten bør gi rom for ulike livssynsuttrykk.

Dersom et forbud innføres kan det tenkes at denne forbudslinja også innføres i andre institusjoner og arbeidslivet generelt. Som påpekt i introduksjonskapittelet er det allerede diskusjoner i Tollvesenet og Forsvaret om hvordan praksisen i forhold til bruk av religiøse hodeplagg skal være. Disse institusjonene, som tidligere har markert seg som inkluderende og åpne overfor religiøst mangfold og tilrettelegging, revurderer nå egen praksis. Forbudet kan altså ha negative materielle effekter i form av stigmatisering og yrkesdeltakelse. Disse kan igjen påvirke selvfølelsen og medborgerskapet, slik at en negativ spiral oppstår i forbindelse med integreringen.

Det går selvsagt an å argumentere for at det er en forskjell på å representere tunge offentlige institusjoner som domstolene eller politiet iført hijab og å stå bak kassa på Rimi med hijab. Selv om det ene utelukkes, behøver ikke det andre utelukkes. Religionsfriheten er ikke absolutt, og i visse situasjoner bør ikke denne retten trone øverst i hierarkiet av rettigheter. Likevel kan et forbud i domstolene bidra til å opprettholde den diskrimineringen av personer med religiøse ytringer som allerede forekommer. I intervjuer med muslimske kvinner har Anne Sofie Roald spurt om nettopp hijabbruk og arbeidsliv. Blant kvinner som har blitt nektet å bruke hijab på arbeidsplassen, er det flere som melder at de ikke orker å følge opp saken. De ønsker ikke å tiltrekke seg oppmerksomhet som "bråkmakere", så de kvier seg for å skape det oppstyret som det kan medføre (Roald 2005:198). Det kan tenkes at disse

personene opplever det enda vanskeligere å kjempe imot denne diskrimineringen ved hjelp av rettslige virkemidler når domstolene har markert sitt synspunkt ved å ramme inn bruken av religiøse hodeplagg som en unøytral fremtoning.

7.7 Avslutning

Tema for denne oppgaven har vært norsk policyutvikling knyttet til bruk av hijab i politi og rettsvesen. Min påstand er at disse to prosessene samlet viser en ny måte å tilnærme seg spørsmålet om bruk av hijab i Norge, med en mer negativ holdning til bruken enn tidligere. Med denne oppgaven har jeg villet vise hvordan sentrale institusjoner i Norge forholder seg til spørsmålet om hijab i offentligheten, ved å belyse hvordan disse avveier mellom de ulike liberale prinsippene dette spørsmålet berører. Siden debatten om hijab i politiet utgjorde utgangspunktet for at Domstoladministrasjonen tok opp dette spørsmålet i forbindelse med domstolene, har jeg vært interessert i å undersøke hvordan de sentrale innrammingene fra politidebatten gjør seg gjeldende i høringen om religiøse og politiske plagg og symboler i domstolene.

Det er tre sentrale innramminger som preger begge debattene. Disse dreier seg henholdsvis om nøytralitet, rettighetsvern og representasjon. De dominerende innrammingene fra politidebatten går således igjen i domstolhøringen. Men innrammingene i de to debattene skiller seg også fra hverandre.

For det første har høringsrunden et snevrere fokus på kjønnsperspektivet enn tilfellet var i politidebatten. Mens politidebatten var preget av motstridende representasjoner av hva kvinnefrigjøring innebærer ("rett til å bruke hijab i arbeidslivet" kontra "hijab er kvinneundertrykkende"), var kjønnsperspektivet i stor grad utdefinert i høringsrunden. Kun to høringsinstanser nevnte dette hensynet eksplisitt. Dette har sammenheng med invitasjonsstrukturen i høringen hvor ingen kjønnspolitiske organisasjoner, med eller uten minoritetstilknytning, ble invitert til å delta. Meningene fra kvinnene forbudet kan få konsekvenser for, er altså ikke hørt.

For det andre preges høringsrunden av et bredere fokus i forhold til integreringshensyn. Mens representasjonshensynet i politidebatten først og fremst handlet om å sikre politiet tillit

fra minoritetsgrupper i samfunnet, blir representasjonshensynet blant høringsinstansene utvidet til også å handle om integrasjonsmessige hensyn som inkludering og deltakelse i viktige samfunnsarenaer. Her problematiseres også de integrasjonsmessige aspektene ved stigmatisering og utelukking fra arbeidslivet i større grad.

Disse forskjellene i innrammingene har sammenheng med at politidebatten stort sett handlet om rettighetsspørsmål, i form av om forbudet vil stride mot lovgivningen på feltet. En tredje forskjell i innrammingene er nettopp at flere av høringsinstansene (og Domstoladministrasjonen) behandler rettighetsperspektivet mer overfladisk enn i politidebatten. Jeg tenker her spesielt på at indirekte diskriminering utelukkes fra drøftingen om forbudet er i strid med diskrimineringsvernet.

Jeg har hevdet at måten man ”rammer inn” spørsmålet om bruk av hijab på, vil gi føringer på hva slags politikk på feltet man tar i bruk. Denne hypotesen har ledet meg gjennom oppgaven, men det er ikke lett å vurdere dennes holdbarhet. Det er fordi det ikke er én bestemt innramming som kan sies å dominere materialet jeg har undersøkt. Analysens hovedfunn er i stedet at disse debattene preges av særdeles motstridende synspunkter og tilnærminger til spørsmålet. Derfor er det vanskelig å spå hva slags politikk som vil følge av disse diskusjonene. Som jeg har poengtert er jo ikke disse spørsmålene ferdigbehandlet. I begge debattene fremstår hensynet til nøytralitet på den ene siden i konkurranse med hensynet til integreringsaspekter og rettighetsaspekter ved saken på den andre siden.

Nøytralitetsinnrammingen kan sies å være den mest *sentrale*, fordi det er så ulike forståelser og fremstillinger av nøytralitetsbegrepet. Hvordan nøytralitet oppfattes, gir også innvirkning på tilnærmingen til bruk av hijab og andre religiøse plagg i disse institusjonene. Forstås nøytralitet som noe *mer* enn den synlige fremtoningen, har de ulike instansene vanskeligheter med å se behovet eller nødvendigheten av et forbud. Dermed vektlegger de kanskje andre hensyn som representasjon eller rettighetsvern i stedet. Selv om nøytralitet er sentralt, er det imidlertid ikke gitt at dette hensynet vil vinne frem, nettopp på grunn av de konkurrerende representasjonene av begrepet.

Et annet sentralt funn i denne analysen er at disse vesensforskjellige tilnærmingene til spørsmålet også går på tvers av gruppene av aktører som deltar i debattene. Både blant de juridiske instansene og blant de ulike instansene i politiet er det ingen enighet om hvilken

tilnærming som egner seg best innenfor deres institusjoner. Selv når nøytralitet vektlegges som det sentrale hensynet, ser man ikke nødvendigvis behovet for et forbud av religiøse symboler og plagg.

Dette har også innvirkning på diskusjonen min av hvilke effekter innrammingene vil gi. Gjennom det siste kapittelet har jeg påpekt ulike effekter som gitte representasjoner *kan* føre med seg. Men det er altså ikke mulig å si noe sikkert om hvilke effekter som *vil* gjøre seg gjeldende, nettopp på grunn av usikkerheten knyttet til hvilke(t) hensyn som vil prioriteres.

Det jeg kan slå fast med sikkerhet, er at selv om den praktiske politikken så langt vitner om at norsk tilnærming på dette feltet havner i en ”selektiv regulering”-kategori (hvor reguleringen begrenses til visse institusjoner eller visse typer plagg og symboler), viser problemrepresentasjonene i disse debattene at det ikke er konsensus om denne tilnærmingen. Blant de sentrale og mektige institusjonene jeg har studert, har det ikke satt seg én type oppfatning om at man bør regulere religiøst baserte plagg og symboler i offentligheten.

8. Kildeliste

- Aftenposten Morgen (2009) ”Politiets Fellesforbund vil ikke ha politi-hijab”, 5. februar.
- Aftenposten Morgen (2009) ”Forvillede vaktbikkjer”. 12. februar.
- Arbeidstilsynets temaside om bruk av religiøse hodeplagg på arbeidsplassen, URL: <http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=78200> [lastet ned 17.04.10].
- Bacchi, Carol Lee (1999). *Women, Policy and Politics. The construction of Policy Problems*. London: Sage Publications.
- Bacchi, Carol Lee (2009). *Analysing Policy: What's the Problem Represented to Be?* French Forest: Pearson Australia
- Bangstad, Sindre (2009). *Sekularismens ansikter*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bergström, Göran og Kristina Boréus (2005). *Textens mening och makt*. Lund: Studentlitteratur.
- Bekkevold, Laila (2010). *Personlig korrespondanse ved e-post 15. februar*
- Borchgrevink, Tordis (2007). ”The Hijab Debate and the Liberal Dilemma”, i *Tidsskrift for kjønnsforskning* 2: 39-54.
- Brochmann, Grete (2002a). ”Velferdsstat, integrasjon og majoritetens legitimitet”, i Brochmann, Borchgrevink og Rogstad (red.): *Sand i Maskineriet. Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Brochmann, Grete (2002b). ”Statsborgerskap, medborgerskap og tilhørighet”, i Brochmann, Borchgrevink og Rogstad (red.): *Sand i maskineriet. Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Bryman, Allan (2004). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Craig, Ronald (2004). ”Hijab og etnisk diskriminering i arbeidslivet”, i Høstmølingen, Njål (red.): *Hijab i Norge. Trussel eller menneskerett?* Oslo: Abstrakt forlag.
- Dagbladet (2010) ”-Bort med barnehijaben”. 24. februar.
- Dagsavisen (2004). ”Demokrakilsk”. 07. februar.
- Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen: Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter med endring ved protokoll nr. 11 med tilleggsprotokoller nr. 1, 4, 6, 7, 12 og 13. Council of Europe. URL: <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/64A274D8-37A3-41F8-B64F-BDD4C2219334/0/NorwegianNorv%c3%a9gien.pdf> [lastet ned 18.05.10].

- Diskrimineringsloven (2005-06-03-33). Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. URL: http://lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-20050603-033.html&emne=diskrimineringslov*& [lastet ned 15.05.10].
- Djuve, A.B. og Friberg, J.H. (2004). *Innvandring og det flerkulturelle samfunn* Oslo: Fafo-notat 32. URL: <http://www.fafo.no/pub/rapp/756/756.pdf> [lastet ned 17.05.10].
- Djuve, A. B. og Kavli, H. C. (2007). "Integreringspolitikk i endring", i Dølvik, Fløtten, Hernes, og Hippe (red.): *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Dokument 8:75 S (2009-2010): Representantforslag fra stortingsrepresentantene Per-Willy Amundsen og Siv Jensen om ikke å tillate bruk av burka, niqab eller andre heldekkende plagg i det offentlige rom. URL: <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2009-2010/dok8-200910-075/> [lastet ned 18.05.10].
- Domstoladministrasjonen, *Bruk av religiøst og politisk betingede plagg og symboler i domstolene*, høringsnotat 20.februar 2009.
- Egenæs, Marie (2008). *Handlingsplaner mot tvangsekteskap. En rammeanalyse*. Universitetet i Oslo: Institutt for statsvitenskap, masteroppgave.
- Enzinger, Han (2000). "The Dynamics of Integration Policies. A Multidimensional Model" i Statham og Koompan (red). *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics. Comparative European Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Forsvaret (2010). "Prinsipper for saksbehandling" URL: <http://www.mil.no/felles/fpk/religion/start/saksbehandlig/prinsipper/> [Lastet ned 11.02.2010].
- Føllesdal, Andreas (2004). "Beskyttelse til besvær" i Høstmælingen, Njål (red.): *Hijab i Norge. Trussel eller menneskerett?* Oslo: Abstrakt forlag.
- Gutmann, Amy (1994). "Introduction", i Gutmann, Amy (red.): *Multiculturalism*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Hagelund, Anniken (2002). "Problematizing Culture: Discourses on Integration in Norway" i *Journal of International Migration and Integration* 3 (3): 401-415.
- Hjerpsted, Lars (2010). *Personlig korrespondanse 3. mars*.
- Høringsinstansene³⁰ (2010) URL: http://www.domstol.no/DAtemplates/Article_21541.aspx?epslanguage=NO [lastet ned 18.05.2010].
- Innstilling S. nr. 183 (2004-2005): *Innstilling fra kommunalkomiteen om forslag fra*

³⁰ Oversikt over alle instanser som deltok finnes i tabell 6.2, derfor skriver jeg ikke opp alle 45 referansene i kildelisten. Men de kan alle lastes ned i sin helhet på den oppgitte nettsiden.

- stortingsrepresentantene Carl I. Hagen, Per Sandberg, Arne Sortevik og Karin S. Woldseth om tiltak for å fremme integrering. URL: <http://www.stortinget.no/inns/2004/inns-200405-183.html> [lastet ned 12.03.10]
- Innstilling S. nr. 249 (2009-2010). *Innstilling fra justiskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Per-Willy Amundsen og Siv Jensen om ikke å tillate bruk av burka, niqab eller andre heldekkende plagg i det offentlige rom*. URL: <http://www.stortinget.no/Global/pdf/Innstillinger/Stortinget/2009-2010/inns-200910-249.pdf> [lastet ned 17.05.10].
- Joopke, Christian og Steven Lukes (1999). "Introduction: Multicultural Questions" i Joopke, C. og Lukes, S. (red.): *Multicultural Questions*. Oxford: Oxford University Press.
- Justis- og politidepartementet, *Politiets uniformsreglement*, pressemelding publisert 20.februar 2009. URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/pressecenter/pressemeldinger/2009/politiets-uniformsreglement.html?id=546860> [lastet ned 10.01.10].
- Justis- og politidepartementet, *Politiets uniformsreglement*, brev sendt til Politidirektoratet 10.februar 2009.
- Justis- og politidepartementet, *Adgang til å benytte hijab som en del av politiuniform - anmodning om redegjørelse*, brev sendt til Likestillings- og diskrimineringsombudet 30.mars.2009.
- Justis- og politidepartementet, *Adgangen til å benytte religiøse plagg i politiet - Uniformsreglement*, brev sendt til Likestillings- og diskrimineringsombudet 8. mars 2010.
- Jørgensen, Marianne Winther og Louise Phillips (1999). *Diskursanalyse som teori og metode*. København: Roskilde Universitetsforlag.
- Kappeforskriften (FOR-1995-06-23-577). Regler om bruk av rettskapper m.v. ved domstolen. URL: <http://www.lovdata.no/for/sf/jd/td-19950623-0577-0.html#3> [lastet ned 04.05.10]
- Klassekampen (2009). "Hijabstorm mot Knut Storberget". 11. februar.
- Klassekampen (2009). "Politiforbundet fastholder nei". 19. februar.
- Kilic, Saharso og Sauer (2008). "Introduction: The Veil: Debating Citizenship, Gender and Religious Diversity", i *Social Politics* 15 (4): 397-410.
- King, Keohane og Verba (1994). *Designing Social Inquiry*. Princeton: University Press.
- Klausen, Jytte (2005). *The Islamic Challenge: Politics and Religion in Western Europe*. Oxford: Oxford University press.
- Kymlicka, Will (1995). *Multicultural Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, Will (1998). 'Multicultural Citizenship', i Shafir, G. (red.): *The Citizenship Debates. A Reader*. Minneapolis: University of Minesota Press:

- Langvasbråten, Trude (2006). *Likestilling i det flerkulturelle Skandinavia. Flerkultur i dansk, svensk og norsk likestillingspolitikk 2000–2005*. Universitetet i Oslo: Institutt for statsvitenskap, masteroppgave.
- Likestillingsloven (1978-06-09 nr. 45). Lov om likestilling mellom kjønnene. URL: <http://www.lovdatab.no/all/hl-19780609-045.html> [lastet ned 18.12.09].
- Likestillings- og diskrimineringsombudet (2007). Uttalelse sak 07/627 (12.06.07). URL: <http://ldo.no/no/Klagesaker/Arkiv/2007/Oppsigelse-pa-grunn-av-hijab-er-multi-diskriminerende/> [lastet ned 15.04.10].
- Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Adgang til å benytte hijab som en del av politiuniform - anmodning om redegjørelse*, brev sendt til Justis- og politidepartementet 27. februar 2009.
- Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Uttalelse - adgangen til å benytte religiøse plagg i politiet - uniformsreglement*, brev sendt til Justis- og politidepartementet 18. januar 2010.
- Likestillings- og diskrimineringsnemnda (2009). Uttalelse sak 26/2009. URL: <http://www.diskrimineringsnemnda.no/iwips/2094117726/module/articles/smId/1127044777/smTemplate/Fullvisning/> [lastet ned 15.04.10].
- Lindholm, Tore (2004). “Har folk rett til å bære religiøse symboler offentlig?”, i Høstmølingen, Njål (red.): *Hijab i Norge. Trussel eller menneskerett?* Oslo: Abstrakt forlag.
- Mile, Kristin (2004). “Diskriminering av kvinner”, i Høstmølingen, Njål (red.): *Hijab i Norge. Trussel eller menneskerett?* Oslo: Abstrakt forlag.
- Modood, Tariq (2007). *Multiculturalism. A Civic Idea*. Cambridge og Malden: Polity Press.
- NRK nett (2009). ”Vil ikke ha hijab i egne rekker”, publisert 16.02.2009. URL: <http://www.nrk.no/nyheter/1.6483603> [lastet ned 10.03.10].
- Okin, Susan Moller (1999). “Is Multiculturalism Bad for Women?” i Cohen, Jean/Howard, M/Nussbaum, Martha C. (red.) *Is Multiculturalism bad for Women?* Princeton: Princeton University Press.
- Ot.prp. nr. 33 (2004-2005). Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven).
- Ot.prp. nr 34 (2004-2005). Om lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven).
- Phillips, Anne (2008). *Multiculturalism without Culture*. Princeton og Oxford: Princeton University Press.
- Plesner, Ingvill Thorson (2009). “Nøytralitet i norsk religionspolitikk” i *Minerva* 2 17/7. URL: <http://www.minerva.as/?p=5303> [lastet ned 07.09.09].

- Politidirektoratet, *Uniformsreglement*, brev sendt til Justisdepartementet 10. november 2008.
- Politi- og lensmannsetaten (2007). "Uniformsreglement for Politi- og lensmannsetaten" URL: http://www.pdmt.politiet.no/publikasjoner/reglement/politi/600000_police_dress_regulations/601000.htm#Reglementert%20antrekk [lastet ned 01.04.10].
- Roald, Anne Sofie (2005). *Er muslimske kvinner undertrykt?* Oslo: Pax Forlag A/S.
- Siim, Birte og Hege Skjeie (2008). "Tracks, intersections and dead ends. Multicultural challenges to state feminism in Denmark and Norway", *Ethnicities, Special Issue, The Rights of Women and the Crisis of multiculturalism* 3: 322-344.
- Skjeie, Hege (2007). "Headscarves in schools: European Comparisons", i Leonen og Goldschmidt (red.): *Religious Pluralism and Human Rights in Europe: Where to Draw the Line?* Antwerpen: Intersentia.
- Skjeie, Hege og Mari Teigen (2007). *Likestilling og minoritetspolitikk*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2007:6.
- Spinner-Halev, Jeff (1999). "Cultural Pluralism and Partial Citizenship", i Joopke, C. og Lukes, S. (red.): *Multicultural Questions*. Oxford: Oxford University Press.
- Standal, Desire H. (2007). *Muslimske kvinner sitt medborgarskap i fleirkulturelle og fleirreligiøse samfunn*. Universitetet i Oslo: Institutt for statsvitenskap, masteroppgave.
- Storhaug, Hege (2007). *Tilslørt. Avslørt. Et oppgjør med norsk naivisme*. Oslo: Kagge forlag
- St.meld. nr. 49. (2003-2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse*.
- St.meld. nr. 17 (2007-2008). *Staten og Den norske kirke*. Kultur og kirke departementet.
- Taylor, Charles (1994). "The Politics of Recognition" i Gutmann, Amy (red). *Multiculturalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Thorbjørnsrud, Berit (2003). "Weeping for the Muslim Cinderellas. A lament of tears shed though not shared", *Norsk tidsskrift for kjønnsforskning*, 4 (2): 133-145.
- Veil-project. Project Abstract. URL: <http://www.veil-project.eu> [Lastet ned: 14.11.2009].
- Verloo, Mieke (2005). Mainstreaming gender equality in Europe. A critical frame analysis approach. *The Greek Review of Social Research*. 177 B: 11-34.
- Verloo, Mieke & Lombardo, Emanuela (2007). "Contested Gender Equality and Policy Variety in Europe: Introducing a Critical Frame Analysis Approach", i Verloo (red.): *Multiple Meanings of Gender Equality: A Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe*. New York: Central European University Press.
- VG (2009). "Sier NEI til politi-hijab". 10. februar.
- VG (2009). "Ap-politikere i hijab-opprør". 11. februar.

- VG nett (2009) "2 av 3 nordmenn sier nei til hijab" publisert 07.02.09. URL:
<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=536358> [lastet ned 10.03.10]
- Vogt, Kari (2004) "Historien om et hodeplagg" i Høstmælingen, Njål (red.): *Hijab i Norge. Trussel eller menneskerett?* Oslo: Abstrakt forlag.
- Utdanningsdirektoratet (2006). "Hode- og ansiktsplagg i skolene", URL:
http://www.udir.no/Brev/_lover-og-regler/tolkningsuttalelser/Bruk-av-hode--og-ansiktsplagg-i-skolene/ [lastet ned 18.04.10].
- Wood, Linda A. & Kroger, Rolf O. (2000). *Doing Discourse Analysis – Method for Studying Action in Talk and Text*. London: Sage Publications.